This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

JN
2714
D57

MANUEL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

JN
2754
.D57

MANUEL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

JN
2734
D57

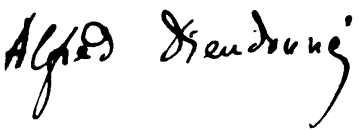
MANUEL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

:are

Tout exemplaire non revêtu de la signature de l'auteur et de l'éditeur sera réputé contrefait.



3945-81. — CORBEIL, TYP. ET STÉR. CRÉTÉ.

22884

MANUEL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

A L'USAGE

DES ÉTUDIANTS EN DROIT

ET DES CANDIDATS

AUX DIVERSES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

UNIVERSITY LIBRARY

CAUTION --- Please handle this volume with care
The paper is very brittle.

A. CHEVALIER-MARESCQ, SUCCESSEUR
20, Rue Soufflot, 20
1883

PRÉFACE

Le droit administratif est un droit essentiellement variable. Droit contingent, accidentel, il subit le contre-coup des révolutions et des évolutions politiques. De là des milliers de lois, d'arrêtés, d'ordonnances ou de décrets, enfouis dans le *Bulletin des lois* et le *Journal officiel*. L'absence de codification en rend l'étude très difficile. Nous avons essayé de faciliter aux étudiants la connaissance de ce droit qui constitue l'une des parties les plus redoutées de leurs examens. Le manuel, très élémentaire, que nous leur offrons aujourd'hui, renferme une exposition méthodique des principes généraux et leur application aux matières les plus usuelles. Nous nous sommes renfermés scrupuleusement dans les limites du programme tracé par l'arrêté ministériel du 31 décembre 1862 (1).

(1) Ce programme comprend les matières suivantes :

1° *Notions générales et sommaires :*

Sur l'organisation et les attributions de l'autorité administrative ; la hiérarchie de ses agents, de ses conseils et de ses juridictions ;

Les différentes natures de contributions publiques, leur assiette et recouvrement ;

Ennemi de toute phraséologie, nous avons cherché à rendre notre pensée le plus succinctement et le plus simplement possible. Clarté et précision : tel a été notre objectif. Espérer rendre attrayant le Droit administratif eût été un espoir chimérique. Nous ne l'avons pas eu. Tout au plus avons-nous tenté d'en masquer les aridités par quelques citations ou quelques rapprochements historiques. Nous serions heureux d'avoir réussi dans cette modeste entreprise.

Les cours d'eau, leur curage, le règlement des usines, le drainage et les irrigations;
Le domaine public fluvial et maritime;
Les établissements dangereux et insalubres.
2° *Notions approfondies :*
Sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;
La voirie et les alignements;
La séparation des pouvoirs publics, judiciaire, administratif et ecclésiastique : — conflits, appels comme d'abus, mises en jugement, autorisations.

ALFRED DIEUDONNÉ

Ancien avocat à la Cour de Paris, professeur libre de droit et d'économie politique.

3, rue Soufflot, 3.

18 juin 1882.

ERRATA

OBSERVATION. — Ce livre ayant été livré à l'impression au fur et à mesure de sa composition, et, pour ainsi dire, feuille à feuille, un certain nombre de fautes nous ont échappé dans la correction rapide que nous avons faite des épreuves. Nous engageons vivement le lecteur à les rectifier sur son exemplaire avant d'en commencer la lecture.

Page 20, ligne 2, au lieu de : *la Chambre des députés est composée de* 534 *membres*, lire : 557 *membres*. Le nombre des députés a été récemment augmenté de 23.

Page 37, ligne 16, au lieu de : *dix ministères*, lire : *onze ministères*.

Page 56, ligne 25, au lieu de : *huit mois*, lire : *trois mois*.

Page 58, ligne 19, au lieu de : *ordonnances du* 2 *février et du* 12 *mars* 1812, lire : 2 *février et* 12 *mars* 1831.

Page 65, ligne 28 : *Les auditeurs de seconde classe ne reçoivent aucune indemnité*. Ceci a été changé par l'art. 4 de la loi du 23 mars 1880, d'après lequel ces auditeurs reçoivent, après une année de service, un traitement déterminé par les lois de finances.

Page 113, note 1. Cette note est à supprimer par suite des changements qui ont été la conséquence de l'avènement du ministère Freycinet.

Page 124, ligne 21, au lieu de : *entre les trois maîtres des requêtes*, lire : *entre les quatre maîtres des requêtes*.

Page 129, ligne 9, au lieu de : *Loi du* 14 *février* 1850, lire : *Loi du* 4 *février* 1850.

Page 130, ligne 14, au lieu de : *Il procède*, lire : *Il est procédé*.

Page 166, ligne 26 : *D'un procureur général*. Ajouter : aux termes de la loi du 17 juillet 1880, deux conseillers référendaires sont délégués, par décret, pour exercer les fonctions d'avocat général et de substitut du procureur général.

Page 173, ligne 2, au lieu de : *dans le mouvement des deniers publics*, lire : *dans le maniement des deniers publics*.

Page 174, ligne 33, au lieu de : *qui en donne réception*, lire : *qui en donne récépissé*.

Page 177, ligne 1, au lieu de : et *celui a deux mois*, lire : et *celui-ci a deux mois*.

Page 195, ligne 19, au lieu de : *Du budget d'après la loi de* 1868, lire : *Du budget d'après la loi de* 1838.

Page 195, ligne 20, au lieu de : *Du budget d'après la loi de* 1856, lire : *Du budget d'après la loi de* 1866.

Page 217, ligne 2, au lieu de : *auxquelles peut s'éteindre*, lire : *auxquelles peut s'étendre*.

Page 226, ligne 20, au lieu de : *De ses attributions*, lire : *De leurs attributions*.

Page 234, ligne 19, au lieu de : *Dans les huit jours*, lire : *Dans les trois jours*.

Page 240, ligne 5 (V. n°), ajouter : 600.

Page 267, note 2, ligne 7, supprimer les mots : *Avec adjonction des plus imposés.*

Page 289, lignes 1 à 4, supprimer les mots : *Pour pouvoir délibérer avec le conseil municipal*, etc.

Page 297, ligne 9, au lieu de : *construction d'un navire*, lire : *construction d'une mairie.*

Page 376, lignes 1 et 2. *Le conseil de préfecture n'est compétent qu'en matière d'élections aux conseils d'arrondissement et aux conseils municipaux.* Ajouter : 1° *Les élections aux conseils de prud-hommes* (L. 1er juin 1853, art. 8) ; 2° *Les élections des délégués des conseils municipaux pour la nomination des sénateurs* (L. 2 août 1875, art. 8).

Page 333, ligne 25, au lieu de : *le pouvoir*, lire : *le pourvoi.*

Page 350, ligne 29, au lieu de : *Dans le délai de huit mois*, lire : *Dans le délai de trois mois.*

Page 390, ligne 9, supprimer : *avec adjonction des plus imposés.* Supprimer également la note 1. Par suite de cette suppression, la phrase doit être ainsi rétablie : *Ces contributions sont votées par le conseil municipal.*

Page 409, ligne 2, au lieu de : 14 *décembre* 1837, lire : 14 *novembre* 1837.

Page 411, ligne 12, supprimer le numéro 1° commençant par ces mots : *Dans les communes dont les revenus sont inférieurs à* 100,000 *fr.*, etc.

Page 411, ligne 29, supprimer : *assisté ou non des plus imposés, suivant la distinction sus-indiquée.*

Page 433, ligne 6, au lieu de : *Ils sont élus en principe par le conseil municipal*, lire : *Ils sont élus par le conseil municipal*, supprimer les mots : *Par exception ils sont nommés par décret dans les communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton.*

Page 449, ligne 30, au lieu de : 1° *Adjoint jusqu'à* 2,500 *habitants*, lire : *Un adjoint*, etc.

Page 450, ligne 1, au lieu de : 2° *adjoints dans les communes*, lire : *Deux adjoints*, etc.

Page 465, ligne 2, au lieu de : *septembre*, lire : *novembre.*

Page 469, supprimer la note 1.

Page 472, dernière ligne, au lieu de : *loi de* 1857, lire : *loi de* 1867.

Page 478, ligne 10, supprimer la phrase, commençant par ces mots : *Rappelons qu'outre la condition*, etc., et finissant par ceux-ci, *du conseil municipal.*

Page 478, ligne 21, au lieu de : *ici encore est nécessaire la double condition*, etc., lire : *Ici encore est nécessaire la condition d'accord entre le maire et le préfet*, et supprimer le reste de la phrase.

Page 507, ligne 24, au lieu de : *Loi du* 21 *avril* 1860, lire : *Loi du* 21 *avril* 1810.

Page 552, note 3, ligne 3, au lieu de : *sur les portions de routes délaissées*, lire : *de routes déclassées.*

Page 608, ligne 16, au lieu de : *Loi du* 25 *juin* 1841, lire : *Loi du* 7 *juin* 1845.

Page 614, ligne 6, au lieu de : *Loi de* 1856, lire : *Loi de* 1836.

Page 614, ligne 6, au lieu de : *en considéré comme juge*, lire : *est considéré comme juge.*

Page 708, ligne 30, au lieu de : *Loi du* 7 *août* 1835, lire : *Loi du* 17 *août* 1835.

MANUEL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

INTRODUCTION

NOTIONS PRÉLIMINAIRES.

1. Le droit, envisagé au point de vue des rapports dont il est l'expression, se divise en deux branches : le *droit privé* et le *droit public*.

Le droit privé règle les rapports des individus entre eux, au point de vue de la *famille* et de la *propriété*. Il comprend le droit civil, la procédure, le droit commercial, et même, à un certain point de vue, le droit criminel qui n'est autre chose que la sanction des règles du droit privé (1).

Le droit public se divise en droit public *externe* et en droit public *interne*.

Le droit public externe est la partie du droit qui règle les rapports des nations entre elles. On l'appelle aussi *droit international* ou *droit des gens*. A proprement

(1) Toutefois on a l'habitude de faire rentrer le droit criminel dans le droit public, comme étant la sanction de la liberté et du droit individuel (V. MM. Valette, *Cours de code civil*, t. I, p. 5; Acollas, *Manuel de droit civil*, t. I, p. XIII).

parler, ce n'est pas un droit, mais une morale, car il manque de *sanction*.

Le droit public interne est la partie du droit qui règle les rapports des individus avec l'État. Il embrasse le droit *constitutionnel* et le droit *administratif*.

Le droit constitutionnel est l'ensemble des règles relatives à l'organisation et à la transmission des pouvoirs publics.

Le droit administratif a pour objet de développer et d'appliquer les principes du droit constitutionnel. Il réglemente et sauvegarde l'intérêt général, et fixe la somme des sacrifices qu'il a le droit d'exiger de l'intérêt privé.

2. L'intérêt général est personnifié :

1° Dans l'*État* qui représente l'intérêt général de tout le pays;

2° Dans le *département*, qui représente l'intérêt général d'une portion déterminée du pays;

3° Dans l'*arrondissement*, qui représente l'intérêt général d'une fraction démembrée du département;

4° Dans la *commune*, qui représente l'intérêt général d'une localité circonscrite et détachée de l'arrondissement;

5° Enfin dans les *établissements d'utilité publique* qui représentent l'intérêt général dans une sphère plus restreinte encore (1).

DIVISION DU DROIT ADMINISTRATIF

PLAN GÉNÉRAL.

3. L'étude du droit administratif peut se diviser en deux grandes parties :

(1) L'État, le département, la commune, les établissements d'utilité publique sont des personnes morales. L'arrondissement n'est qu'une subdivision territoriale.

1° Les Lois ou matières administratives;
2° Les Autorités administratives.

I. — LOIS ADMINISTRATIVES.

4. Les lois administratives sont des lois d'intérêt général destinées à donner satisfaction aux différents besoins sociaux. — Ces besoins exigent des ressources. Ces ressources constituent le patrimoine de l'État. Le patrimoine de l'État se compose du domaine public et du domaine privé, du produit des impôts, tant directs qu'indirects, et des ressources extraordinaires provenant des emprunts. Avec ces ressources l'État doit pourvoir aux services publics qui correspondent à quatre grands intérêts généraux : *sécurité*, *bien-être matériel*, *bien-être moral* et *intellectuel*.

1° **Sécurité**. — La sécurité extérieure est garantie par les relations internationales et protégée par l'organisation de la force publique. — La sécurité intérieure est protégée également par la force publique, et de plus, par la justice civile et criminelle, par la police administrative et la police judiciaire (1).

2° **Bien-être matériel**. — Le bien-être matériel est assuré pas les routes, les canaux, les chemins de fer, les grands travaux publics (auxquels se rattache la théorie de l'expropriation pour cause d'utilité publique), les marchés publics, les adjudications.

3° **Bien-être moral et intellectuel**. — Ici se placent les délicates questions que font naître les rapports de l'État et des églises, la liberté de conscience, la liberté des cultes (*Concordat*, *appel comme d'abus*), l'instruction publique à tous les degrés (*obligation*, *gratuité*, *laïcité*).

4° **Bienfaisance publique**. — C'est le but des établissements de bienfaisance (*développement et encouragement du travail*, *devoir d'assistance*, etc.).

(1) Voir nos *Répétitions de droit criminel*, 2e édition, n° 5

II. — AUTORITÉS ADMINISTRATIVES.

5. Il ne suffit pas de connaître les matières administratives ; il faut aussi savoir quels sont les agents qui, dans ces grandes personnifications de l'intérêt général (*État*, *départements*, *arrondissements*, *communes*), sont chargés de les interpréter et de les appliquer. On a l'habitude de classer les autorités administratives en trois catégories, d'après la division indiquée par Montesquieu : l'*action*, le *conseil*, le *jugement* : d'où l'administration *active*, l'administration *délibérante* ou *consultative*, l'administration *contentieuse*.

1° **Administration active.** — Le principe introduit en matière d'administration par la constitution du 22 frimaire an VIII est l'unité d'agent. « *Agir est le fait d'un seul.* » Ce principe a été appliqué à tous les degrés de la hiérarchie administrative. Ainsi, le chef de l'État préside à l'administration générale ; chaque ministre est à la tête d'un grand service public ; le préfet est l'agent de l'autorité départementale ; le maire, de l'autorité municipale. Enfin, un sous-préfet, intermédiaire entre le préfet et le maire, est placé à la tête de l'arrondissement.

2° **Administration délibérante.** — Ici nous trouvons le principe de la pluralité d'agents : « *Délibérer est le fait de plusieurs.* » A côté de chaque autorité active sont placés un ou plusieurs conseils, chargés de préparer et d'éclairer l'action. Ainsi, au sommet de l'échelle, près du chef de l'État et des ministres, nous trouvons le conseil d'État, la cour des comptes, et les différents conseils spéciaux, afférents à chaque département ministériel (1) ;

(1) Tels sont le *conseil supérieur de l'instruction publique*, près du ministre de l'Instruction publique ; le *conseil supérieur du commerce*,

Près du préfet, le conseil général dont l'action est continuée, dans l'intervalle des sessions, par la commission départementale, et le conseil de préfecture;

Près du sous-préfet, le conseil d'arrondissement;

Près du maire, le conseil municipal.

6. Ces conseils n'émettent, en général, que des avis pour guider et éclairer l'administration. Par exception, les conseils généraux et les conseils municipaux sont appelés, dans un certain nombre de cas dont la nomenclature s'augmente avec les progrès de la décentralisation, à prendre des délibérations qui sont exécutoires par elles-mêmes.

3° **Administration contentieuse.** — Dans la marche et le mouvement de l'administration, des intérêts privés peuvent se trouver froissés : de là une lutte entre l'intérêt général et l'intérêt privé ou entre deux intérêts privés, à l'occasion d'une mesure d'intérêt général. Ce conflit est réglé par des juges administratifs. Ces juges sont le *conseil d'État*, les *ministres*, les *préfets*, les *maires* et le *conseil de préfecture*.

7. Il paraîtrait rationnel de commencer par étudier les matières administratives avant de passer à l'étude des autorités administratives. Toutefois il nous semble difficile d'adopter cette marche, les mêmes lois comprenant constamment le fond même du droit, la compétence et la procédure.

8. Voici la division que nous croyons devoir adopter.

Dans un titre préliminaire, nous étudierons :

1° Les principales constitutions qui ont régi la France, et les lois constitutionnelles actuelles;

2° La théorie de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire;

de l'agriculture et de l'industrie près du ministre de l'Agriculture et du Commerce; le *conseil général des ponts et chaussées* près du ministre des Travaux publics.

3° Les notions générales sur le contentieux administratif.

Nous diviserons le reste de notre étude] en deux parties, dans lesquelles nous traiterons :

1° Des autorités administratives ;

2° Des lois administratives.

TITRE PRÉLIMINAIRE

9. Nous diviserons ce titre en trois chapitres. Dans un premier chapitre, nous analyserons rapidement les principales constitutions de la France depuis 1789. Dans un second chapitre, nous exposerons la théorie générale de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. Enfin, le troisième chapitre sera consacré à quelques notions sommaires sur le contentieux administratif.

CHAPITRE PREMIER

DES PRINCIPALES CONSTITUTIONS DE LA FRANCE (1).

SECTION I

CONSTITUTION DU 3 SEPTEMBRE 1791.

10. La constitution du 3 septembre 1791, précédée de la fameuse *déclaration des droits de l'homme et du*

(1) A consulter sur cette matière : MM. de Beauverger, *Des constitutions de la France;* — Rossi, *Cours de droit constitutionnel;* — Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle;* — Sismonde de Sismondi. *Etudes sur les constitutions des peuples libres.* — Nous recommandons spécialement la lecture du beau livre de mademoiselle de Lézardière, ouvrage d'une grande solidité, écrit avant la Révolution et publié en 1844 sous le titre de *Théorie des lois politiques de la monarchie française.*

citoyen (1), a introduit dans le droit public de la France le principe de la séparation des pouvoirs qui jusqu'a-

(1) Nous croyons devoir donner ici le texte de cette déclaration dont beaucoup parlent sans l'avoir jamais lue : « Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme, sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la constitution et au bonheur de tous. — En conséquence, l'Assemblée nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'homme et du citoyen :

1. Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression.

3. Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation : nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

4. La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

5. La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

6. La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

7. Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis : mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant; il se rend coupable par la résistance.

8. La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi

lors avaient été concentrés entre les mains du roi. D'après cette constitution, le pouvoir législatif est délégué à une assemblée nationale et le pouvoir exécutif au roi.

§ 1er. Assemblée nationale.

11. L'assemblée nationale est unique, permanente, élue pour deux ans. Elle ne peut être dissoute par le roi. L'élection est à deux degrés. Le corps électoral se compose des *Assemblées primaires* et des *assemblées électorales*.

12. Assemblées primaires. — Les assemblées primaires sont formées de tous les *citoyens actifs*. Elles se réu-

établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

9. Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

10. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

11. La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

12. La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

13. Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

14. Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

15. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

16. Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

17. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la *nécessité publique* l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

nissent de plein droit, tous les deux ans, le second dimanche de mars, dans les villes et dans les cantons.

Pour être citoyen actif, il faut :

1° Être né ou devenu Français ;

2° Être âgé de vingt-cinq ans accomplis ;

3° Être domicilié dans la ville ou dans le canton depuis le temps déterminé par la loi ;

4° Payer, dans un lieu quelconque du royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance ;

5° N'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages ;

6° Être inscrit, dans la municipalité de son domicile, au rôle des gardes-nationales ;

7° Avoir prêté le serment civique (1).

Les assemblées primaires nomment les électeurs. Nul ne peut être nommé électeur s'il n'est propriétaire, usufruitier, ou locataire d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur de *cent*, *cent cinquante*, *deux cents* et *quatre cents journées* de travail, suivant la population et les localités.

13. Assemblées électorales. — Les assemblées électorales de chaque département se réunissent de plein droit le dernier dimanche de mars, pour élire le nombre des représentants attribués au département, et un nombre de *suppléants* égal au tiers de ces représentants. Le nombre total des représentants est de 745. Ils sont distribués dans les 83 départements selon le *territoire*, la *population* et la *contribution directe*. Des 745 représentants, 247 sont attachés au territoire. Chaque département en nomme trois à l'exception du département de Paris qui n'en nomme qu'un. — 249 représentants sont attribués à la population. La masse totale de la population active est divisée en 249 parts, et chaque dépar-

(1) La formule de ce serment était : *Je jure de maintenir la liberté et l'égalité ou de mourir en les défendant.*

tement nomme autant de députés qu'il a de parts de population. — 249 représentants sont attachés à la contribution directe. La somme totale de la contribution directe est divisée en 249 parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il paye de parts de contribution.

14. Sanction ou veto du roi. — La participation accordée au roi dans le pouvoir législatif consiste dans le droit de refuser son consentement aux décrets de l'assemblée. Ce droit a été désigné sous le nom de *sanction* ou de *veto* (1). — Le *veto* n'est que suspensif. — Lorsque les deux législatures qui suivent celle qui a présenté le décret l'ont successivement représenté dans les mêmes termes, le roi est censé avoir donné la sanction.

§ 2. Pouvoir exécutif.

15. Le pouvoir exécutif réside exclusivement dans la main du roi, qui est le chef suprême de l'administration, et à qui est confié le soin de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique. Il est le premier fonctionnaire public; il doit avoir sa résidence à vingt lieues de distance au plus de l'assemblée nationale lorsqu'elle est réunie.

Il est censé avoir abdiqué la royauté :

1° S'il se met à la tête d'une armée et en dirige les forces contre la nation, ou s'il ne s'oppose pas, par un acte formel, à une telle entreprise qui s'exécuterait en son nom ;

2° S'il sort du royaume, et si, après avoir été invité par une proclamation du corps législatif, il ne rentre pas en France.

(1) V. sur le *Veto*, Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 7; — Lorieux, *Traité de la prérogative royale en France et en Angleterre*, t. I, p. 59.

§ 3. Pouvoir judiciaire.

16. Les juges sont électifs. Ils sont élus pour six ans par les électeurs du district, réunis en assemblée électorale.

SECTION II

CONSTITUTION DU 24 JUIN 1793.

17. Cette constitution, comme celle de 1791, est précédée d'une déclaration des droits de l'homme et du citoyen, rédigée par Robespierre (1). — Elle organise le gouvernement sur la base de la souveraineté populaire. — Le corps législatif est un, indivisible et permanent. Sa session est d'un an. — Il a l'initiative des lois qui sont votées par le peuple réuni en assemblées primaires. Le projet de loi est imprimé et envoyé à toutes les communes de la République, sous ce titre : *loi proposée*. — Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi. S'il y a réclamation, le corps législatif convoque les assemblées primaires (2).

Le pouvoir exécutif est confié à un *conseil exécutif* de vingt-quatre membres, choisis par le corps législatif sur une liste de candidats nommés par l'assemblée électorale de chaque département, à raison de un membre par département.

(1) Les articles les plus souvent cités de cette constitution sont les suivants :

29. — Que tout individu qui usurperait la souveraineté soit à l'instant mis à mort par les hommes libres.

35. — Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs.

(2) Ce système est à peu près celui du *referendum*, tel qu'il est pratiqué en Suisse.

Cette constitution, du reste, n'a pas fonctionné, le décret du 10 octobre 1793 ayant déclaré que le gouvernement provisoire de la France était révolutionnaire jusqu'à la paix. Elle n'en est pas moins très intéressante au point de vue scientifique.

SECTION III

CONSTITUTION DU 5 FRUCTIDOR AN III (22 août 1795).

18. Cette constitution a établi le *gouvernement directorial.* — Elle est précédée d'une déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen. Elle déclare au point de vue des devoirs :

1° Que tous les devoirs de l'homme et du citoyen dérivent de ces deux principes, gravés par la nature dans tous les cœurs : *Ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fît. — Faites aux autres le bien que vous voudriez en recevoir ;*

2° Que nul n'est bon citoyen, s'il n'est *bon fils, bon père, bon frère, bon ami, bon époux ;*

3° Que nul n'est homme de bien, s'il n'est franchement et religieusement observateur des lois.

19. Elle contient, en outre, deux dispositions remarquables, au point de vue de l'état politique des citoyens :

1° Le citoyen qui a résidé sept années consécutives hors du territoire de la République, sans mission ou autorisation, est réputé étranger ;

2° Les jeunes gens ne peuvent être inscrits sur le registre civique, s'ils ne prouvent qu'ils savent lire et écrire, *et exercer une profession mécanique* (1). — Les opérations manuelles de l'agriculture sont considérées comme appartenant aux professions mécaniques.

(1) On reconnaît là l'influence de l'*Emile* de Jean-Jacques Rousseau.

§ 1er. Pouvoir législatif.

20. Le pouvoir législatif est composé d'un *Conseil des Anciens* et d'un *Conseil des Cinq-cents*.

21. Conseil des Cinq-cents. — Le Conseil des Cinq-cents a seul le droit de proposer des lois. Il se fait trois lectures des propositions à 10 jours d'intervalle. — Les propositions adoptées par le Conseil des Cinq-cents s'appellent *résolutions*.

22. Conseil des Anciens. — Le Conseil des Anciens se compose de *deux cent cinquante membres*, âgés de quarante ans accomplis. Outre cette condition d'âge, pour être élu membre du Conseil des Anciens, il faut être *marié* ou *veuf*, et domicilié depuis *quinze ans* sur le territoire de la République. — Il approuve ou rejette les résolutions du Conseil des Cinq-cents. Les résolutions du Conseil des Cinq-cents approuvées par le Conseil des Anciens prennent le nom de *Lois*.

Les deux Conseils sont nommés pour trois ans et sont renouvelables par tiers. Nul ne peut être membre du Corps législatif durant plus de six années consécutives. — Les membres du Corps législatif reçoivent une indemnité annuelle fixée à la valeur de *trois mille myriagrammes de froment* (1).

(1) Soit 400 hectolitres, qui, au cours d'alors (18 fr.), donnent 7,200 fr. L'indemnité à toucher variait nécessairement à raison des oscillations des mercuriales. Tous les mois, d'après les mercuriales de la halle de Paris, une commission déterminait la somme à répartir entre les députés. Il va sans dire que ce mode de fixation de l'indemnité législative a exercé la verve moqueuse des pamphlétaires bien pensants : « *L'Anglais, libre par la loi et indépendant par sa fortune, qui vient à Londres représenter la nation à ses frais, a quelque chose d'imposant. Mais ces législateurs français qui lèvent cinq ou six millions tournois sur la nation pour lui faire des lois, ces facteurs de décrets qui exercent la souveraineté nationale moyennant 8 myriagrammes de froment par jour, et qui vivent de leur puissance législative; ces hommes-là, en vérité, font bien peu d'impression sur l'esprit, et lorsqu'on vient à se demander ce qu'ils valent, l'imagination ne peut s'empêcher de les évaluer en froment.* » (Joseph de Maistre, *Considérations sur la France*, p. 115.)

§ 2. Pouvoir exécutif.

23. Le Pouvoir exécutif est délégué à un *Directoire* de cinq membres (1) nommés par le Conseil des Anciens sur une liste décuple présentée par le Conseil des Cinq-cents. — Il est renouvelé partiellement tous les ans, par l'élection d'un nouveau membre (2). Il pourvoit, d'après les lois, à la sûreté intérieure et extérieure de la République. Il dispose de la force armée, nomme les généraux en chef, nomme et révoque les ministres.

Le traitement des membres du Directoire est fixé, pour chacun d'eux, à la valeur de 50,000 myriagrammes de froment, par année (3).

SECTION IV

CONSTITUTION DU 22 FRIMAIRE AN VIII.

24. Après l'attentat du 18 brumaire an VIII (7 novembre 1799), un gouvernement provisoire, composé des citoyens Sieyès, Roger-Ducos et Bonaparte, fut institué. Deux commissions choisies dans les Conseils des Cinq-cents et des Anciens, furent chargées de rédiger une Constitution. Cette Constitution fut décrétée le 22 frimaire et proclamée, d'après l'acceptation du peuple, le 3 nivôse suivant (4).

(1) Ils sont appelés dans les pamphlets du temps : les *Cinq-sires*. Le directoire est appelé la *Pentanarchie*.

(2) Les premiers directeurs ont été Rewbell, La Réveillère-Lepeaux, Carnot, Barras et Letourneur. Plus tard, furent nommés Merlin de Douai, François de Neufchâteau, Treilhard, Roger-Ducos, Gohier.

(3) Soit 6,666 hectolitres, qui, au cours de 18 fr. l'hectolitre, font 120,000 fr.

(4) Le vote eut lieu par écrit sur des registres ouverts aux secrétariats de toutes les administrations et aux greffes des tribunaux. Un pareil procédé dut évidemment enlever au vote sa liberté et son indépendance.

25. Rien de plus compliqué et de plus contraire au gouvernement représentatif que cette constitution dont nous allons donner une rapide analyse. Elle établit cinq grands rouages : le Consulat, le Conseil d'État, le Tribunat, le Corps législatif, le Sénat conservateur.

26. *Consulat.* — Le gouvernement est confié à trois consuls nommés pour dix ans. La Constitution nomme premier consul le citoyen Bonaparte, ex-consul provisoire ; second consul le citoyen Cambacérès, et troisième consul le citoyen Lebrun. Le deuxième et le troisième consul n'ont que voix consultative. Le premier consul promulgue les lois et nomme à tous les emplois civils et militaires. Il nomme tous les juges autres que les juges de paix et les juges de cassation (1).

27. *Conseil d'État.* — Le conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de *résoudre* les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. C'est parmi les membres du conseil d'État que sont pris les orateurs chargés de porter la parole au nom du gouvernement devant le Corps législatif.

28. *Tribunat.* — Le Tribunat est composé de cent membres âgés de vingt-cinq ans au moins et renouvelables par cinquième tous les ans. Il discute les projets de lois, en vote l'adoption ou le rejet et envoie au Corps législatif trois orateurs pris dans son sein pour exposer et défendre les motifs du vœu qu'il a exprimé sur chacun de ces projets. Il défère au Sénat, pour cause d'inconstitutionnalité, les actes du Corps législatif et ceux du Gouvernement. Il exprime son vœu sur les lois faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique.

29. *Corps législatif.* — Le Corps législatif est composé

(1) Les juges de paix sont nommés par le peuple et les juges de cassation par le sénat conservateur.

de trois cents membres âgés de trente ans au moins, et renouvelables par cinquième tous les ans. Il vote ou rejette, en statuant par scrutin secret, et sans aucune discussion (1), les projets de loi débattus devant lui par les orateurs du Tribunat et du Gouvernement.

30. *Sénat conservateur* (2). — Le Sénat conservateur a pour fonction de maintenir ou d'annuler tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou le Gouvernement. Le mode de nomination du Sénat est bizarre et compliqué. La Constitution commence par nommer deux sénateurs : les citoyens Sieyès et Roger-Ducos, consuls sortants. Ces deux membres, avec l'adjonction du second et du troisième consul, nomment la majorité du Sénat, qui se complète ensuite lui-même sur une liste de candidats présentés par le Corps législatif, le Tribunat et le premier Consul.

31. Le Sénat est *grand électeur*. Il est appelé à nommer les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation, d'après des listes formées par l'élection. Il y a trois listes : la liste *communale*, la liste *départementale* et la liste *nationale*.

32. *Liste communale.* — Les citoyens de chaque arrondissement communal désignent par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques. Il en résulte une *liste de confiance*, contenant un nombre de noms égal au dixième du nombre des citoyens ayant droit d'y coopérer. C'est

(1). Cette séparation de la discussion et du vote était la négation de la souveraineté du peuple et de la République. Aussi a-t-on appelé ce corps législatif le *corps des muets*. C'est Benjamin Constant qui, le premier, lui a donné cette qualification qui est restée : « Jusqu'à nos jours, chez toutes les nations où il y avait des formes représentatives, quelque imparfaites que fussent ces formes, la discussion était inséparable de la proposition et de l'adoption des lois. La constitution de l'an VIII parut, et le *peuple de Constantinople ne fut plus le seul peuple représenté par des muets.* » (*Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 87.)

(2) V. De la Doucette, *Du sénat de l'empire français depuis son institution jusqu'à nos jours.*

dans cette première liste que sont pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement.

33. *Liste départementale.* — Les citoyens compris dans les listes communales d'un département désignent également un dixième d'entre eux. Il en résulte une seconde liste dans laquelle sont pris les fonctionnaires publics du département.

34. *Liste nationale.* — Les citoyens portés dans la liste départementale désignent pareillement un dixième d'entre eux : il en résulte une troisième liste qui comprend les citoyens éligibles aux fonctions publiques nationales. Toutes les listes faites dans les départements sont adressées au Sénat; elles composent la liste nationale. Le Sénat élit dans cette liste les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation et les commissaires à la comptabilité.

SECTION V

DES CONSTITUTIONS QUI ONT RÉGI LA FRANCE DEPUIS L'AN VIII JUSQU'EN 1875.

35. Nous passerons rapidement sur les autres constitutions qui ont successivement régi la France pour arriver à la constitution du 25 février 1875. Ce sont :

1° Le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X (4 août 1802), qui proclame Bonaparte premier consul à vie (1);

(1) Trois mois auparavant le sénat avait réélu Bonaparte premier consul pour les dix années qui devaient suivre les dix ans pour lesquels il avait été nommé par la Constitution. Il est intéressant de rapprocher les considérants de ce sénatus-consulte de ceux par lesquels le même sénat devait douze ans après prononcer la déchéance de l'Empereur : « Considérant que le magistrat suprême qui, après avoir conduit tant de fois les légions républicaines à la victoire, délivré l'Italie, triomphé en Europe, en Afrique, en Asie, et rempli le monde de sa renommée, a préservé la France des horreurs de l'anarchie qui la menaçaient, *brisé le faux révolutionnaire*, dissipé les factions, éteint les discordes civiles et les troubles religieux,

2° Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (18 mai 1804), organique de l'Empire;

3° La Charte *octroyée* du 4 juin 1814, dont le fameux

ajouté aux bienfaits de la liberté ceux de l'ordre et de la sécurité, hâté les progrès des lumières, *consolé l'humanité*, et pacifié le continent et les mers, a les plus grands droits à la reconnaissance des citoyens, ainsi qu'à l'admiration de la postérité, etc. ». — Le 2 avril 1814, Paris étant occupé par *nos bons amis les ennemis* (style royaliste), ces mêmes sénateurs-conservateurs qui auraient léché et reléché avec volupté les bottes de l'Empereur, dans quelque endroit qu'il eût marché, s'ils en avaient reçu l'ordre, prononcèrent dans les termes suivants la déchéance de Napoléon : « Considérant que Napoléon Bonaparte a déchiré le pacte qui l'unissait au peuple français, notamment en levant des impôts autrement qu'en vertu de la loi; qu'il a commis cet attentat aux droits du peuple, lorsqu'il venait d'ajourner sans nécessité le corps législatif; qu'il a entrepris une suite de guerres en violation de la Constitution, qu'il a anéanti la responsabilité des ministres, confondu tous les pouvoirs et détruit l'indépendance des corps judiciaires; considérant que la liberté de la presse, établie et consacrée comme l'un des droits de la nation, a été constamment soumise à la censure arbitraire de sa police; et qu'en même temps il s'est toujours servi de la presse pour remplir la France et l'Europe de faits controuvés, de maximes fausses et d'outrages contre les gouvernements étrangers; que des actes et des rapports entendus par le Sénat ont subi des altérations dans la publication qui en a été faite; considérant qu'au lieu de régner dans la seule vue de l'intérêt, du bonheur et de la gloire du peuple français, Napoléon a mis le comble aux malheurs de la patrie, par son refus de traiter à des conditions que l'intérêt national obligeait d'accepter, par l'abus qu'il a fait des moyens qu'on lui a confiés en hommes et en argent, par l'abandon des blessés sans pansements, sans secours, sans subsistances, etc. ». — Napoléon répondit le lendemain par l'ordre du jour suivant : « Le Sénat s'est permis de disposer du gouvernement : il a oublié qu'il doit à l'Empereur le pouvoir dont il abuse maintenant, que c'est lui qui a sauvé une partie de ses membres de l'orage de la révolution, tiré de l'obscurité et protégé l'autre contre la haine de la nation. Il ne rougit pas de faire des reproches à l'Empereur, sans remarquer que, comme premier corps de l'État, il a pris part à tous les événements. Il a accusé l'Empereur d'avoir changé des actes dans la publication. Le monde entier sait qu'il n'avait pas besoin de tels artifices; un signe était un ordre pour le Sénat, qui faisait toujours plus qu'on ne désirait de lui. Le Sénat ne rougit pas de parler des libelles publiés contre les gouvernements étrangers : il oublie qu'ils furent rédigés dans son sein. Aussi longtemps que la fortune s'est montrée fidèle à leur souverain, ces hommes sont restés fidèles, et nulle plainte n'a été entendue sur les abus du pouvoir. Si l'Empereur avait méprisé les hommes, comme on le lui a reproché, le monde reconnaîtrait aujourd'hui qu'il a eu des raisons qui motivaient son mépris. » — Il faut avouer que le coup de botte était mérité et vigoureusement appliqué.

article 14 contenait le germe d'une révolution nouvelle (1);

4° L'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, du 22 avril 1815;

5° La Charte constitutionnelle du 14 août 1830 (2);

6° La Constitution du 4 novembre 1848 (3);

7° La Constitution du 14 janvier 1852, modifiée par les sénatus-consultes des 7 novembre 1852 et 8 septembre 1869.

8° La Constitution du 21 mai 1870.

SECTION VI

CONSTITUTION DU 25 FÉVRIER 1875 (4).

26. La Constitution qui nous régit actuellement se compose de trois lois : 1° la loi du 25 février 1875, sur l'organisation des pouvoirs publics; 2° la loi du 24 février 1875, sur l'organisation du Sénat; 3° la loi du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics.

§ 1er. Pouvoir législatif.

27. Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat.

(1) Voici comment cet article était apprécié par Chateaubriand : « *En vertu de l'art. 14 de la Charte qui donne au roi le pouvoir de faire des règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État, les ministres ne peuvent-ils pas voir la sûreté de l'État partout où ils verront le triomphe de leurs systèmes? Il y a tant de constitutionnels qui veulent gouverner aujourd'hui avec des ordonnances, qu'il est possible qu'un beau matin toute la Charte soit confisquée au profit de l'art. 14.* » (*De la monarchie selon la Charte*, p. 291.)

(2) V. Berriat-Saint-Prix (Félix), *Commentaire sur la Charte constitutionnelle.*

(3) V. Dupin, *Constitution de la république française.*

(4) V. MM. Bard et Robiquet, *La constitution française de 1875*, étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères; — Devin, *Commentaire de la constitution du 25 février 1875*; — Hepp, *Lois constitutionnelles et organiques*; — Demombynes, *Constitutions européennes*; — Hélie (F.), *Les constitutions de la France.*

38. Chambre des députés. — La Chambre des députés est composée de 534 membres élus pour quatre ans par le suffrage universel au scrutin d'arrondissement. Elle a l'initiative et le vote des lois concurremment avec le Sénat. Toutefois, les lois de finances doivent lui être présentées en premier lieu et être votées par elle. Elle peut mettre en accusation le président de la République et les ministres. Elle forme, avec le Sénat, une assemblée nationale, pour la révision de la Constitution et la nomination du président.

39. Sénat. — Le Sénat est composé de trois cents membres, dont soixante-quinze ont été nommés à l'origine par l'Assemblée nationale de 1871 et sont inamovibles. En cas de vacance, il est pourvu au remplacement par le Sénat lui-même dans le délai de deux mois. Les deux cent vingt-cinq autres sénateurs sont nommés, pour les départements et les colonies, par un collège électoral réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé :

1° Des députés du département ;

2° Des conseillers généraux ;

3° Des conseillers d'arrondissement ;

4° Des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de chaque commune.

Les sénateurs doivent être âgés de quarante ans au moins ; ils sont élus pour *neuf ans* et renouvelables par tiers tous les trois ans (1).

Le Sénat a l'initiative et la confection des lois concurremment avec la Chambre des députés. Il peut être constitué en Cour de justice pour juger, soit le président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

Il se réunit en Assemblée nationale avec la Chambre

(1) Au début de la première session, les départements ont été divisés en trois séries contenant chacune un nombre égal de sénateurs. Il a été procédé, par la voie du tirage au sort, à la désignation des séries devant être renouvelées à l'expiration du premier et du deuxième ternaire.

des députés pour procéder à la révision de la Constitution et pour nommer le président de la République. Cette nomination doit avoir lieu un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du président.

10. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, *sauf le cas de flagrant délit*. La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

§ 2. Pouvoir exécutif.

11. Le pouvoir exécutif est exercé par un président de la République nommé pour sept ans par le Sénat et la Chambre des députés réunis en *Assemblée nationale*.

Le président a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres. Il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce. Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi (1).

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales. Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Il a le droit de dissoudre la Chambre des députés sur l'avis conforme du Sénat; de convoquer extraordinairement les deux Chambres, de les ajourner et de prononcer la clôture de leur session.

Il négocie et ratifie les traités. Toutefois, les traités

(1) Sur les différences entre la grâce et l'amnistie, voir nos *Répétitions de droit criminel*, 2e édition, nos 351 et 352.

de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État et ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres.

Il ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Il nomme, *en conseil des ministres*, au fur et à mesure des vacances, les conseillers d'État en service ordinaire.

Enfin, le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison. En ce cas, il est mis en accusation par la Chambre des députés et jugé par le Sénat.

CHAPITRE II

THÉORIE GÉNÉRALE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE.

12. En quoi consiste la théorie de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire ?

La théorie de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire se résume dans la règle suivante :

Les juges ne peuvent troubler les opérations des agents administratifs, ni connaître des actes administratifs.

Ce principe a été proclamé en ces termes par l'assemblée constituante :

Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives ; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs (L. 24 août 1790, tit. II, art. 13).

Il a été reproduit par la loi du 16 fructidor, an III :

Défenses itératives sont faites aux tribunaux de con-

naître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit.

La sanction de ce principe est écrite dans les articles 127 à 131 du Code pénal qui punisssent cet empiétement de la dégradation civique.

42. Quels sont les actes administratifs qui mettent obstacle à l'action du pouvoir judiciaire ?

Cette question est fort délicate et comporte des distinctions. La règle fondamentale sur ce point est celle-ci :

L'appréciation des actes administratifs n'appartient qu'à l'autorité administrative. Elle, seule, peut les interpréter, en fixer l'étendue, la portée, la validité. L'autorité judiciaire ne peut les réformer ni les interpréter.

44. Comme conséquences pratiques de ce principe, nous citerons les suivantes :

1° Il n'est permis qu'à l'autorité administrative de statuer sur les questions de voirie, de décider si tel terrain doit être compris dans la délimitation des rivages de la mer, etc., de pourvoir, en un mot, aux intérêts du domaine public. — Quant au domaine privé de l'État, il est soumis à l'autorité judiciaire.

2° C'est à l'autorité administrative qu'il appartient de connaître des questions relatives aux impôts directs. C'est, au contraire, à l'autorité judiciaire que sont soumises les contestations relatives aux impôts indirects.

3° La mission de déclarer l'état débiteur appartient à l'autorité administrative, lorsque l'État est considéré comme personne publique. Si, au contraire, l'action est dirigée contre l'État, personne privée, elle est du domaine de l'autorité judiciaire.

45. Quels sont les actes administratifs qui ne mettent pas obstacle à l'action de l'autorité judiciaire ?

L'État, en ce qui concerne son domaine privé, relève de l'autorité judiciaire. Si l'on produit devant elle des actes administratifs, ils ne lui enlèveront certainement

pas sa compétence. Ces actes seront considérés comme des actes d'administration d'un simple particulier. Ainsi, bien que placées sous la tutelle administrative, les communes doivent s'adresser à l'autorité judiciaire, pour les questions de validité d'un testament contenant un legs à leur profit, ou d'interprétation des clauses de ce testament. — De même les instructions, les circulaires ministérielles, ne sont que de simples avis, des opinions individuelles qui ne lient pas les tribunaux et n'enchaînent pas leur action.

16. Quels sont les moyens dont l'administration dispose pour défendre ses prérogatives contre les empiétements de l'autorité judiciaire ?

Outre la sanction pénale dont nous avons parlé plus haut, l'administration a le droit de revendiquer la connaissance des affaires qui sont de sa compétence, au moyen de l'*élévation d'un conflit*. Ce conflit, dont nous exposerons plus loin les règles, prend le nom de *conflit d'attributions*.

CHAPITRE III

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.

SECTION I

DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

17. Qu'est-ce que le contentieux administratif ?

On appelle contentieux administratif l'ensemble des matières litigieuses dont la connaissance doit être attribuée aux tribunaux administratifs.

18. A quel signe reconnaît-on qu'une affaire est de la compétence des tribunaux administratifs ?

A défaut d'un texte qui attribue compétence à la ju-

ridiction contentieuse administrative, on doit s'attacher aux principes suivants :

1° *Il faut qu'il s'agisse, non d'un simple intérêt lésé, mais d'un droit violé.*

Ainsi, quand le gouvernement crée dans un arrondissement de nouveaux offices ministériels, les notaires, avoués, huissiers, etc., dont les intérêts sont froissés par cette création qui multiplie la concurrence, ne peuvent élever de réclamations par la voie contentieuse. Au contraire, le juge qui serait révoqué par un décret du chef de l'État pourrait se pourvoir au contentieux, car les juges sont inamovibles. Il y aurait donc violation d'un droit garanti par la loi.

2° *Il faut que ce droit soit violé par un acte d'une autorité administrative.*

3° *Il faut que cet acte soit un acte d'autorité et de commandement*, et non un acte réglementaire ou gouvernemental ou un acte contractuel.

19. En résumé, s'il s'agit, non pas de la lésion d'un droit acquis, mais du froissement d'un simple intérêt, le recours ne peut avoir lieu que par la *voie gracieuse*, et il est porté, non pas devant le conseil d'État, mais devant une autorité administrative (*ministre*, *préfet*, *maire*).

S'il s'agit d'un droit violé, non par un acte administratif proprement dit (*acte d'autorité et de commandement*), mais par un acte contractuel, dans lequel l'administration figure comme partie contractante, l'affaire est du domaine du *contentieux judiciaire*, à moins qu'un texte formel ne l'ait attribuée à la juridiction administrative.

Enfin, s'il s'agit d'un droit violé par un *acte réglementaire* (*décret*, *arrêté préfectoral*), le seul recours possible est le recours pour excès de pouvoir et incompétence. C'est, en effet, un principe fondamental du droit administratif :

QU'UN RECOURS AU CONSEIL D'ÉTAT, POUR EXCÈS DE POUVOIR OU INCOMPÉTENCE (1), EST OUVERT CONTRE TOUS LES ACTES DE L'ADMINISTRATION, ACTIVE, DÉLIBÉRANTE OU CONTENTIEUSE, ET QUE CE RECOURS A LIEU *de plano* ET SANS FRAIS.

50. Quelle est la loi qui a fondé le contentieux administratif?

C'est la loi des 16-24 août 1790 (titre II, art. 13), qui a séparé les fonctions judiciaires des fonctions administratives.

SECTION II

DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.

51. Quelles étaient, avant 1789, les juridictions administratives ?

Les principales étaient :

1° Les *chambres des comptes*, chargées de statuer sur tout ce qui concernait la comptabilité publique et la conservation du domaine de la couronne (2);

2° Les *bureaux d'élection* qui étaient chargés du contentieux en matière de tailles.

3° La *Cour des aides* qui jugeait en dernier ressort sur toutes les contestations en matière d'impôts ;

4° Les *greniers à sel* qui jugeaient en première instance toutes les affaires regardant la gabelle, ou impôt sur le sel (3) ;

(1) Nous expliquerons plus loin, avec des exemples à l'appui, quelle différence il y a entre l'incompétence et l'excès de pouvoir. Disons tout de suite, par anticipation, qu'il y a incompétence lorsqu'une autorité a accompli un acte ou pris une décision dans une matière qui ne rentrait pas dans ses attributions, et qu'il y a excès de pouvoir, lorsque, agissant dans une matière qui rentrait dans ses attributions, elle a accompli un acte ou pris une décision qui lui étaient interdits. On voit donc que toute incompétence constitue un excès de pouvoir, mais que l'excès de pouvoir ne rentre pas nécessairement dans l'incompétence.

(2) V. Maffioli, *Essai de la réorganisation de la Cour des comptes.*

(3) Cet impôt fut établi par Philippe de Valois qui fit construire des

5° Les *tables de marbre* qui étaient compétentes en matière forestière (1);

6° Les *traites foraines* qui jugeaient les difficultés relatives à la perception des droits de *traites*, appelés aujourd'hui droits de douanes;

7° Les *bureaux des finances* à qui était dévolue la juridiction en matière de domaine et de voirie.

52. Quelles étaient les juridictions administratives pendant la période révolutionnaire ?

Les juridictions énumérées ci-dessus ayant été supprimées par l'assemblée constituante, la plupart de leurs attributions furent dévolues aux directoires de district, au premier degré, et, en appel, aux directoires de département, par le décret des 7-11 septembre 1790. Les autres furent attribuées aux tribunaux civils. Ces mêmes attributions passèrent, sous la constitution de l'an III, aux administrations centrales de département. Il en résultait que l'administration active et le jugement

greniers où le sel était vendu sous la surveillance de l'autorité, et où l'on était obligé de s'approvisionner. C'est pourquoi le roi d'Angleterre l'appelait plaisamment l'auteur de la *loi salique*. Dans certaines provinces le sel était réparti, comme aujourd'hui le sont les impôts de répartition. Chaque paroisse devait en prendre une certaine quantité, au grenier le plus voisin, et chaque habitant était tenu d'en consommer une quantité proportionnée au nombre des membres de sa famille. Dans d'autres provinces, l'impôt était si élevé qu'il faisait payer le sel jusqu'à vingt fois sa valeur intrinsèque. — « *La cherté du sel*, disait Vauban, *le rend si rare qu'elle cause une espèce de famine, très sensible au menu peuple qui ne peut faire aucune salaison de viande pour son usage, faute de sel. Il n'y a point de ménage qui ne puisse nourrir un cochon, ce qu'il ne fait pas, parce qu'il n'a pas de quoi avoir pour le saler : ils ne salent même leur pot qu'à demi et souvent point du tout.* » (*Projet d'une dîme royale.*) Cette inégalité entre les provinces avait fait naître et encourageait la contrebande du sel qui s'exerçait à main armée par des bandes de *faux-sauniers*. « *Il y avait*, dit Saint-Simon, *plus de 5,000 de ces faux-sauniers qui faisaient le faux-saunage haut-à-la main, en Champagne et en Picardie.* » — Dans un autre passage Saint-Simon raconte leurs exploits et cite même des régiments qui faisaient le faux-saunage quand la paye n'était pas régulière. Mandrin était un capitaine de faux-sauniers (Voir les *Faux-saulniers*, par Gérard de Nerval).

(1) Pierre Corneille était avocat du roi en la table de marbre du palais de Rouen. — La Fontaine était maître des eaux et forêts.

du contentieux se trouvaient confondus dans les mêmes mains.

53. Comment divise-t-on les tribunaux administratifs ?

On les divise en tribunaux ordinaires et en tribunaux spéciaux pour certaines branches d'administration publique (1).

54. Quels sont les tribunaux administratifs ordinaires ?

Ce sont :

1° Le conseil d'Etat :

2° Le conseil de préfecture ;

qui sont des tribunaux collectifs ;

3° Les ministres ;

4° Les préfets et les sous-préfets ;

5° Les maires

qui sont des juges isolés.

55. Quels sont les tribunaux administratifs spéciaux ?

Ce sont :

1° La Cour des comptes ;

2° Les conseils de révision en matière de recrutement ;

3° Le conseil supérieur de l'instruction publique, les conseils académiques et les conseils départementaux ;

4° Les conseils sanitaires ;

5° Les commissions contentieuses de travaux publics.

56. Quel est le criterium qui sert à déterminer à priori le caractère administratif d'un tribunal ?

Un tribunal est administratif lorsque le recours contre ses décisions est porté au conseil d'Etat.

57. Quels sont les motifs qui ont fait établir les tribunaux administratifs ?

On allègue pour expliquer l'existence de la juridic-

(1) V. de Pranœuf, *Traité des juridictions administratives.*

tion administrative parallèlement à la juridiction des tribunaux civils :

1° Que les questions administratives exigent des connaissances pratiques et des études spéciales qu'on ne trouverait que difficilement chez les magistrats de l'ordre judiciaire (1) ;

2° Qu'elles doivent être jugées par des hommes plus dégagés que les magistrats civils du point de vue de l'intérêt individuel et plus préoccupés qu'eux de l'intérêt général (2) ;

3° Que les procès administratifs présentent presque tous un caractère d'urgence qui nécessite une expédition rapide et qui s'accommoderait mal des formes lentes de la justice civile ;

4° Que renvoyer aux tribunaux civils la connaissance des contestations administratives, serait subordonner l'administration à l'autorité judiciaire, et mettre, suivant l'expression de M. Batbie, sinon le gouvernement, au moins l'administration, *au greffe* (3).

(1) Rapport de M. Vivien à l'Assemblée constituante (1849). — Rapport de M. Batbie à l'Assemblée nationale (1872).

(2) Rapport de M. de Larcy à l'Assemblée législative (1851).

(3) Rapport de M. Boulatignier (1851) ; rapport de M. Batbie (1872). — Malgré ces raisons, l'existence d'une juridiction administrative contentieuse a été souvent combattue, et notamment par M. de Broglie (*l'ancien*). Ce célèbre homme d'État, dans un article publié par la *Revue française*, en 1828, soutenait « *que toute réclamation portant sur le mérite, sur l'opportunité d'une mesure prise par le gouvernement discrétionnairement devrait être portée devant le gouvernement lui-même* » ; que toute plainte, en revanche, « *qui se fonde sur les termes exprès d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un arrêté, devrait être du ressort des tribunaux civils* ». Ce système existe en Belgique où le contentieux administratif, à l'exception des réclamations en matière de contributions directes et de recrutement, est jugé par les tribunaux ordinaires.

PREMIÈRE PARTIE

DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES.

---

58. Nous avons vu que les autorités administratives peuvent se diviser en trois classes qui forment :

1° *L'administration active ;*

2° *L'administration délibérante ou consultative ;*

3° *L'administration contentieuse.*

Nous ne prendrons cependant pas cette division pour base de nos développements parce qu'elle présente l'inconvénient de fractionner les lois administratives, et parce que les mêmes agents exercent quelquefois l'administration active et l'administration contentieuse.

Nous étudierons les autorités administratives au point de vue de leur compétence territoriale, selon qu'elles sont chargées de pourvoir à l'action, à la délibération, et à la juridiction dans l'*État*, le *département*, l'*arrondissement* (1) et la *Commune*.

59. Nous diviserons, en conséquence, notre première partie en quatre livres :

Livre I^er^. — Administration centrale.

Livre II. — Administration départementale.

Livre III. — Administration d'arrondissement.

Livre IV. — Administration communale.

(1) Nous verrons que l'arrondissement n'est pas une *unité administrative*, mais une simple circonscription.

LIVRE PREMIER

ADMINISTRATION CENTRALE.

60. L'administration centrale comprend ;
1° Le Président de la République ;
2° Les ministres ;
3° Le conseil d'Etat ;
4° Le tribunal des conflits ;
5° La Cour des comptes.

TITRE PREMIER

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

61. Au-dessus de tous les agents administratifs, rayonnant sur toute l'administration, est placé le *Président de la République.*

Nous avons énuméré, en étudiant les lois constitutionnelles (v. n° 41), ses attributions, soit au point de vue du pouvoir législatif, soit au point de vue du pouvoir exécutif. Nous n'avons à nous occuper ici que des actes administratifs qui peuvent émaner de son initiative, c'est-à-dire des *décrets.*

62. Qu'est-ce qu'un décret (1) ?

Le décret est un acte du pouvoir exécutif destiné à faire descendre les principes généraux de la loi dans les détails d'application. Ainsi la loi sur le conseil d'Etat pose en principe que les auditeurs seront nommés au concours. Un décret détermine les formes et les conditions de ce concours.

(1) Sous les constitutions de 1791 et de l'an III le mot *décret* était employé dans le sens de *loi.* On appelle aussi *décrets* les actes

63. Comment divise-t-on les décrets ?

On divise les décrets en *décrets généraux* ou *réglementaires* qui statuent pour l'avenir et contiennent des dispositions embrassant une certaine généralité, et en décrets *spéciaux* ou *individuels*, qui appliquent une loi ou un règlement à une personne déterminée ou à un cas particulier.

64. Comment divise-t-on les décrets réglementaires ?

En décrets réglementaires simples et en règlements d'administration publique.

65. Qu'est-ce qu'un décret réglementaire simple ?

C'est celui qui est rendu par le chef de l'Etat, *jure proprio* (c'est-à-dire sans délégation expresse du pouvoir législatif), ordinairement sur le rapport d'un ministre. Tel est le décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique, rendu sur le rapport du ministre des finances.

66. Qu'est-ce qu'un règlement d'administration publique ?

On appelle ainsi tout décret rendu par le chef de l'État en vertu d'une *délégation expresse* de la loi, *et après délibération en conseil d'État.*

Tels sont, par exemple :

1° Le décret du 16 février 1807 sur le tarif des frais et dépens en matière civile, rendu en exécution de l'art. 1042 du Code de procédure civile ;

2° Le décret du 14 octobre 1872, sur les formes et conditions du concours pour les auditeurs de deuxième classe au conseil d'État, rendu en exécution de l'art. 5 de la loi du 24 mai 1872.

67. En quoi diffèrent ces deux sortes de décrets réglementaires ?

émanés des autorités dictatoriales. Tels sont les décrets de la Convention, du premier et du second empire, du gouvernement provisoire. Sous le directoire, les actes du gouvernement furent qualifiés d'*arrêtés*. Le mot *ordonnance* est réservé aux actes du pouvoir exécutif sous la royauté de 1814 et de 1830.

Ils diffèrent au point de vue de la forme et au point de vue de la sanction.

1° *Au point de vue de la forme.* — Pour les décrets réglementaires simples, l'intervention du conseil d'État n'est pas nécessaire. Elle est, au contraire, obligatoire pour les règlements d'administration publique.

2° *Au point de vue de la sanction.* — Les décrets réglementaires simples n'ont d'autre sanction que la sanction générale de l'art. 471, n° 15, du Code pénal, qui punit d'une amende de un franc à cinq francs la contravention aux règlements légalement faits par l'autorité administrative. Au contraire, les règlements d'administration publique peuvent être sanctionnés par une pénalité spéciale, lorsque le législateur a délégué au chef du pouvoir exécutif le droit de l'établir. Nous citerons, comme exemple, le décret du 4 août 1855, sur la taxe municipale des chiens, dont l'art. 10 punit d'une amende égale au triple ou au double de la taxe (1) le défaut de déclaration ou la déclaration inexacte de la part des possesseurs de chiens.

68. Comment divise-t-on les décrets spéciaux ou individuels ?

Les décrets spéciaux ou individuels se divisent en :

1° *Décrets simples*, rendus sur le rapport d'un ministre. Tels sont, par exemple, les décrets qui accordent une pension ou qui nomment à des fonctions publiques.

2° *Decrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique*, c'est-à-dire, le *conseil d'État entendu.* Tels sont, par exemple :

1° Les décrets accordant une naturalisation, un changement de nom, ou une concession de mine ;

2° Les décrets autorisant des travaux publics, toutes les fois qu'une loi n'est pas nécessaire ;

(1) Cette taxe ne peut excéder 10 francs ni être inférieure à un franc.

3° Les décrets annulant des délibérations des conseils généraux ou municipaux.

69. N'y avait-il pas autrefois une autre division des décrets ?

Sous la législation de 1852 et dans toutes les constitutions où l'on admettait la fiction de la *justice retenue* par opposition à la *justice déléguée*, on divisait les décrets en *décrets d'administration pure* et en *décrets rendus au contentieux*. Le conseil d'État, en effet, n'était pas une véritable juridiction administrative. Il ne rendait pas des jugements, mais des projets de jugement. Ces projets revêtus de la signature du chef de l'État devenaient des *décrets rendus au contentieux*. En réalité, c'était le chef de l'État qui rendait la justice : d'où le nom de *justice retenue* ou *réservée*. Aujourd'hui que, depuis la loi du 24 mai 1872, le conseil d'État a un pouvoir de juridiction propre, cette division des décrets n'a plus qu'une valeur historique.

70. Quelles sont les voies de recours ouvertes contre les actes du chef de l'État ?

Les voies de recours contre les actes du pouvoir exécutif sont :

1° Le recours politique contre les actes d'ordre gouvernemental, qui s'exerce par voie d'interpellation ou de pétition aux chambres ;

2° Le recours par la *voie gracieuse* devant le chef de l'État lui-même, contre tout décret qui froisse un intérêt particulier sans léser un droit, tel qu'un décret qui destitue un fonctionnaire révocable, ou qui augmente le nombre des officiers ministériels en exercice dans une localité ;

3° Le recours par la *voie contentieuse* devant le conseil d'État contre tout décret qui lèse un *droit acquis* résultant des lois et règlements ou d'un engagement de l'administration. Tel serait le décret qui révoquerait un juge inamovible ou qui priverait un officier de son

grade. — Toutefois, il est à remarquer que ce recours n'est jamais ouvert contre les décrets réglementaires, car ce ne sont pas des actes administratifs, mais de véritables actes législatifs ;

4° Le recours au conseil d'État pour *excès de pouvoir ou incompétence*, contre tous les décrets, sans exception. Tel serait le décret rendu sans l'avis du conseil d'État, dans les cas où cet avis est obligatoire ;

5° Le recours spécial ouvert par l'art. 40 du décret du 22 juillet 1806, contre les décrets rendus sur l'avis du conseil d'État en matière *non contentieuse*, et qui est organisé de la manière suivante. Lorsqu'une partie se croit lésée dans ses droits ou sa propriété par l'effet d'une décision rendue en matière non contentieuse, elle peut présenter une requête au président de la République. L'affaire est alors renvoyée, s'il y a lieu, soit à une section du conseil d'État, soit à une commission. Cette requête peut être présentée par la partie elle-même. Le ministère d'un avocat n'est pas exigé, et la réclamation n'est soumise à aucun délai.

71. Quelle est l'autorité chargée d'interpréter les actes du président de la République ?

C'est au conseil d'État statuant au contentieux que doit être portée la demande en interprétation d'un décret. L'interprétation, du reste, ne peut être demandée qu'à l'occasion d'une contestation déjà née, car le conseil d'État ne tient pas un bureau de consultation.

TITRE II

DES MINISTRES.

72. Les ministres sont les principaux agents du pouvoir exécutif, et les chefs des grandes divisions de

l'administration publique. Ces divisions ont reçu le nom de *départements ministériels.*

Nous dirons quelques mots de l'organisation des ministères et nous étudierons avec plus de détails les attributions des ministres.

CHAPITRE PREMIER

DE L'ORGANISATION DES MINISTÈRES.

23. L'organisation ministérielle date de la loi des 27 avril et 27 mai 1791. Cette loi avait attribué au pouvoir législatif seul le droit de statuer sur le nombre, la division et la démarcation des départements ministériels, le choix et la révocation des ministres étant réservés au pouvoir exécutif. La constitution du 5 fructidor an III, proclamée loi fondamentale de la République le 1er vendémiaire an IV (art. 150) et la constitution du 4 novembre 1848 (art. 66) consacrèrent le même principe, mais les autres constitutions ne s'étant pas expliquées sur ce point, on a conclu de leur silence que le droit de déterminer le nombre et les attributions des ministres est une prérogative du pouvoir exécutif.

La loi de 1791 avait réparti les différents services administratifs entre six ministères : *justice*, *intérieur*, *contributions et revenus publics*, *guerre*, *marine*, *affaires étrangères*. Les attributions du ministère de l'intérieur étaient assez vagues et indéterminées. Elles comprenaient tout ce qui ne ressortissait pas à l'un ou à l'autre des cinq ministères coexistants. Aussi plus tard fut-il démembré ; et des attributions qui lui furent enlevées on forma les ministères de l'*instruction publique et des cultes*, de l'*agriculture*, *du commerce et des travaux publics*. Le directoire créa un *ministère de la police générale*. Sous le consulat, l'empire et la royauté, le nombre

des ministères subit de nombreuses variations. Le second empire créa successivement : le *ministère d'État et de la maison de l'Empereur* (1), le *ministère de la police générale* qui fut bientôt rattaché au ministère de l'intérieur, et *le ministère de l'Algérie et des Colonies* (2).

Sous le même régime on distingua, à partir de 1860, les *ministres à portefeuille* et les *ministres sans portefeuille*. Les premiers étaient de véritables ministres, placés à la tête d'un département ministériel et chargés d'imprimer l'impulsion aux grands services publics. Les autres avaient pour mission de défendre devant les Chambres, de concert avec le président et les membres du conseil d'État, les actes de leurs collègues, et les projets de lois du Gouvernement. C'étaient des *ministres-avocats, et des avocats-ministres*. Ils furent supprimés en 1863.

74. Aujourd'hui il y a *dix* ministères : 1° justice ; 2° affaires étrangères ; 3° intérieur et cultes ; 4° finances ; 5° guerre ; 6° marine et colonies ; 7° instruction

(1) Ce ministère remplaçait l'ancienne *secrétairerie d'Etat*, sauf le droit qui appartenait à chaque ministre de contresigner les actes impériaux relatifs à son département. Le ministre d'Etat contresignait les actes relatifs aux rapports de l'Empereur avec les grands corps de l'Etat. Il était chargé de l'administration de la liste civile et de la dotation de la couronne, de la direction des Beaux-Arts, des archives, des haras, des bâtiments civils et de la grande chancellerie de la Légion d'honneur, etc. Un décret du 24 novembre 1860 lui avait enlevé l'administration de la liste civile et de la dotation de la couronne et la direction des Beaux-Arts, qu'il avait érigées en ministères distincts sous le nom de *ministère de la maison de l'Empereur et des Beaux-Arts*. Enfin après plusieurs autres démembrements, il fut supprimé par le décret du 17 juillet 1869.

(2) A la différence des autres ministères dont chacun n'avait qu'une attribution spéciale, mais répandue sur tout l'Empire, le ministère de l'Algérie et des colonies réunissait à lui seul toutes les attributions administratives, mais concentrées sur une portion du territoire. Aussi avait-il de nombreux points de contact et de fréquents rapports avec les autres ministères dont il formait pour ainsi dire, une dérivation, notamment avec les ministères de la guerre, de la marine, de la police, de l'Instruction publique et des cultes. Des décrets avaient réglementé ces rapports. Ce ministère n'eut qu'une très courte existence. Créé le 24 juin 1862, il fut supprimé par le décret du 24 novembre 1860 qui réunit les colonies au ministère de la marine et rattacha l'Algérie au ministère de l'intérieur.

publique et beaux-arts ; 8° agriculture et commerce ; 9° travaux publics ; 10° postes et télégraphes.

§ 1er. — Du conseil des ministres.

75. Le conseil des ministres, dans les constitutions où il a une existence légale, est appelé, dans la langue courante de la politique : *le cabinet* (1). C'est un corps politique homogène qui délibère sur les affaires intérieures. Il dirige la politique générale du Gouvernement dont il est responsable devant les Chambres.

Sous l'Assemblée Constituante, les ministres, réunis en conseil, formaient, avec le roi, le conseil d'État. Ce conseil fut supprimé sous le Directoire, le Consulat et l'Empire. Il reparut sous la Royauté constitutionnelle. A la tête de ce conseil était un président qui incarnait dans sa personne la politique du cabinet. Ce président était quelquefois un ministre sans portefeuille. Tels furent Casimir Perier, à sa sortie du ministère de l'intérieur, et le maréchal Soult à sa sortie du ministère de la guerre. Sous le second Empire, le conseil des ministres n'avait qu'une existence de fait, sans aucun caractère d'homogénéité ni de solidarité collective.

La constitution de 1875 reconnaît formellement l'existence du conseil des ministres dont l'intervention est même obligatoire dans certains cas.

76. Dans quels cas l'intervention du conseil des ministres est-elle obligatoire ?

Dans trois cas principaux :

1° Pour autoriser, en cas de prorogation des Chambres, l'ouverture de crédits supplémentaires et

(1) Par métonymie, *Cabinet* est employé souvent pour désigner le Gouvernement d'un pays. Ainsi l'on dit le *Cabinet de Saint-James*, pour le Gouvernement anglais. Même sous l'ancienne monarchie il était quelquefois pris en ce sens. Ainsi Bossuet a dit : *Je ne suis pas ici un historien qui doit vous développer le secret des Cabinets.* (*Oraison funèbre de la reine d'Angleterre.*)

extraordinaires. Ces crédits ne peuvent être ouverts qu'après avoir été délibérés et approuvés en conseil des ministres (1).

2° Pour la nomination et la révocation par le président de la République des conseillers d'État en service ordinaire (2).

3° Pour constituer le sénat en Haute-Cour de justice à l'effet de juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État (3).

77. Quel est le rôle du conseil des ministres en cas de vacance du pouvoir exécutif?

En cas de vacance par décès ou *pour toute autre cause* du pouvoir présidentiel, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif jusqu'à la nomination d'un nouveau président de la République (4).

§ 2. — De la responsabilité ministérielle.

78. Le principe de la responsabilité ministérielle a été établi par la constitution de 1791 (Titre III, chap. II. sect. IV, art. 5, 6, et 8). En aucun cas, l'ordre du roi, verbal ou par écrit, ne pouvait soustraire les ministres à la responsabilité. Toutefois aucun ministre en place, ou hors de place, ne pouvait être poursuivi en matière criminelle pour fait de son administration, *sans un décret du corps législatif*. Depuis lors, ce principe a été formulé, mais avec plus ou moins d'étendue, dans les diverses constitutions. D'après l'art. 39 de la Charte de 1814, les ministres « *étaient responsables des actes du Gouvernement signés par eux* ». De son côté, l'art. 12 de la Charte de 1830 se bornait à poser le principe de la res-

(1) L. 16 septembre 1871, art. 32, modifiée par la Constitution du 25 février 1875.
(2) L. 25 février 1875 (art. 4), modifiant l'art. 3 de la loi du 24 mai 1872.
(3) L. 16 juillet 1875 (art. 12).
(4) L. 25 février 1875 (art. 7).

ponsabilité ministérielle. Toutefois, sous la pression de l'opinion publique, la pratique s'était établie de considérer cette responsabilité comme solidaire et collective. La Constitution de 1848, au contraire, en déclarant dans son article 68, que les ministres « *sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration* » avait ouvertement substitué la responsabilité individuelle à la responsabilité collective. Il en fut de même sous la Constitution de 1852, dont le préambule déclarait que les ministres n'étaient que « *les auxiliaires honorés et puissants de la pensée du chef de l'État, ne formant plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'État, expression d'une politique émanée des Chambres*, etc. »

Sous la constitution actuelle, les ministres sont « *solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels* (art. 6).

79. En quoi consiste la responsabilité ministérielle? Elle n'a jamais été définie par une loi (1). Jusqu'ici cette *terrible responsabilité*, dit Chateaubriand, *de loin vaisseau de haut bord, de près n'est que bâton flottant sur l'onde* (2).

On distingue deux sortes de responsabilités : la responsabilité politique et la responsabilité judiciaire.

80. Responsabilité politique. — Elle est collective ou individuelle, selon que l'acte émané de tel ou tel ministre engage ou non la politique générale du Gouvernement. Si cet acte est l'objet d'une interpellation, et si la majorité de la Chambre, soit par le vote de l'ordre du jour pur et simple, soit par celui d'un ordre du jour

(1) L'art. 69 de la Charte de 1830 portait qu'une loi serait faite *dans le plus court délai possible*, sur la responsabilité des ministres et des autres agents du pouvoir. Cette loi est encore à faire. Plusieurs projets présentés en 1832, 1834, 1836 et 1837 ont été discutés, mais n'ont pas abouti.

(2) *De la monarchie selon la Charte*, ch. LXX, p. 181.

de confiance, ne lui donne pas son approbation, les usages parlementaires veulent que le ministre ou même le ministère tout entier se retire.

81. Responsabilité judiciaire. — Cette responsabilité est *civile* ou *pénale*. — La responsabilité civile a sa règle dans les articles 1382 et suivants du Code civil. — La responsabilité pénale suppose que les actes qui leur sont imputés constituent des crimes ou des délits. Dans ce cas, si ces crimes ou délits ont été commis dans l'exercice de leurs fonctions, les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés, et ils sont jugés par le Sénat (1).

CHAPITRE II

DES ATTRIBUTIONS DES MINISTRES.

82. Comment se divisent les attributions des ministres ?

En deux classes :

a). Attributions administratives.

(1) L. 16 juillet 1875, art. 12. Une disposition analogue existait dans les autres constitutions, notamment dans les art. 55 et 56 de la Charte de 1814. Ces articles furent appliqués après la Révolution de 1830, lors du célèbre *procès des ministres* de Charles X. La Cour des pairs condamna le prince de Polignac et ses collègues à la prison perpétuelle, pour crime de trahison. — Remarquons que cette peine n'existait pas dans notre législation et que nulle loi n'a défini le crime de trahison. Néanmoins la Cour des pairs décida : « *qu'on objecterait en vain l'absence de lois qui aient défini les actes constitutifs du crime de trahison et que dans l'absence de textes qui aient déterminé les peines dont ce crime est passible, la Cour des pairs peut y suppléer, même en instituant une pénalité nouvelle.* » (Arrêt du 21 décembre 1830.) A ce sophisme impudent, nous avouons préférer cette réflexion du célèbre historien anglais Lingard, à propos de la condamnation du comte de Straffort : « *Dans un bon Gouvernement, il vaut mieux laisser aux accusés tous les avantages qui peuvent dériver de l'insuffisance des lois, que de les frapper en s'écartant des formes sacrées de la justice.* (*Histoire d'Angleterre.* Trad. Ronjoux et Amédée Pichot, t. X, ch. II.)

b). Attributions contentieuses.

83. Quel est l'intérêt de cette distinction ?

Au point de vue du recours. Relativement aux attributions administratives, le recours au conseil d'État n'est possible que pour *incompétence ou excès de pouvoir*. Il est possible, au contraire, pour simple *mal jugé*, relativement aux attributions contentieuses. Or, nous verrons qu'il existe entre ces deux recours des différences importantes (1).

SECTION I

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES.

84. Quelles sont les attributions administratives des ministres ?

Les attributions administratives des ministres sont :

1° Le contre-seing.

2° L'administration proprement dite.

§ 1er. — Du contre-seing.

85. Qu'entend-on par contre-seing ?

Le contre-seing est la signature qu'un ministre appose au bas des actes émanés du chef de l'État : d'où le nom de *secrétaire d'État*. Cette formalité a été exigée ou pratiquée sous toutes les constitutions, excepté sous celle de l'an III. C'est une conséquence du principe de l'irresponsabilité du chef de l'État et de la responsabilité des ministres (2).

(1) Nous nous bornerons à signaler ici les deux suivantes : 1° Le recours pour incompétence ou excès de pouvoir est ouvert contre tous les actes des autorités administratives, même lorsqu'ils sont susceptibles d'appel. — 2° Le recours pour mal jugé n'est ouvert que contre les décisions des juridictions administratives en dernier ressort, et seulement lorsqu'un texte de loi l'a spécialement autorisé.

(2) Cependant elle était exigée sous la constitution de 1848

§ 2. — De l'administration.

86. Quel est le rôle des ministres considérés comme administrateurs ?

Ils procurent l'exécution des lois et des règlements d'administration publique; et, en général, de tous les actes du pouvoir exécutif. A cet effet, ils correspondent immédiatement avec les autorités qui leur sont subordonnées, et ils exercent leurs pouvoirs, soit à l'égard des agents, soit même à l'égard des particuliers.

87. Comment procèdent les ministres à l'égard des agents ?

Tantôt par *voie d'autorité ;* et tantôt par *voie de contrôle.*

88. Comment se manifeste le droit d'autorité des ministres à l'égard des agents ?

Par des *ordres* ou des *instructions.* — Les ordres sont des injonctions adressées aux subordonnés pour l'exécution d'un acte déterminé. Les instructions sont des actes rédigés dans la forme de simples lettres dans lesquelles un ministre développe le sens et la portée d'une loi ou d'un décret. Ces instructions sont tantôt individuelles et tantôt collectives. Lorsqu'elles sont collectives, c'est-à-dire lorsqu'elles s'adressent, pour un même objet, à tous les fonctionnaires d'un même ordre, elles prennent le nom de *circulaires*, et sont ordinairement insérées au *Journal officiel* (1). Telles sont, par exemple, les circulaires du ministre de l'intérieur aux préfets relatives aux élections des sénateurs et des députés (19 janvier et 3 février 1876).

(art. 67), bien que le Président de la République fût responsable; et elle était pratiquée sous la Constitution de 1852, bien que les ministres ne fussent pas responsables. Seulement, sous cette dernière constitution, elle n'avait que l'effet d'une certification de signature.

(1) Vivien, *Etudes administratives*, t. I, p. 323.

89. Quel est le caractère commun de ces actes ministériels ?

Ils ne lient que les agents auxquels ils sont adressés ; et par conséquent ils ne peuvent être attaqués par la voie contentieuse au conseil d'État.

En quoi consiste le droit de contrôle des ministres?

Dans le droit d'annuler ou de réformer les actes des agents placés sous leurs ordres, et notamment les arrêtés réglementaires des préfets (1). Les décisions qu'ils prennent à cet effet, soit d'office, soit sur appel des parties intéressées, constituent des *arrêtés ministériels*.

90. Comment les ministres exercent-ils leur action sur les particuliers ?

Par des *arrêtés*. Les ministres sont les représentants légaux de l'État. En cette qualité :

1° Ils passent avec les particuliers les différents traités nécessaires pour assurer les services publics compris dans leurs départements, tels que contrats de vente, d'achat, de louage, marchés de fournitures, etc.

2° Ils plaident, au nom de l'État, devant le conseil d'État dans les affaires contentieuses relatives aux services de leur ministère.

3° Ils sont ordonnateurs (2) des dépenses afférentes à ces mêmes services.

4° Ils appliquent les lois et règlements aux particuliers par des arrêtés *spéciaux* et *individuels*.

(1) Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents. Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents (Décr. 25 mars 1852, art. 6).

(2) On distingue, en matière de comptabilité publique, l'*ordonnateur* du *comptable*. L'ordonnateur est celui qui donne l'ordre de payer; le comptable est celui qui paye. Toutefois cette définition du *comptable*, que nous ne donnons en passant que pour mieux faire comprendre le rôle de l'ordonnateur, a besoin d'être complétée. (V. n° 353). Il y a incompatibilité entre ces deux fonctions.

§ 3. — Des arrêtés ministériels.

91. Les ministres peuvent-ils prendre des arrêtés généraux et réglementaires ?

Cette question est controversée. Deux systèmes sont soutenus :

Premier système (1). — Non.

On fait remarquer :

1° Que le pouvoir réglementaire appartient au président de la République pour tout le territoire, au préfet pour le département, au maire pour la commune. *Il n'y a donc pas de place*, dit M. Ducrocq, *pour l'autorité réglementaire du ministre.*

2° Que l'art. 21 de la loi du 15 juillet 1845, sur la police des chemins de fer, punit d'une amende les contraventions *aux arrêtés pris par les préfets, sous l'approbation du ministre des travaux publics :* ce qui semble bien ne reconnaître au ministre que le droit d'approuver les arrêtés préfectoraux.

Deuxième système (2). — Oui.

On fait valoir dans ce système les considérations suivantes :

1° Le pouvoir réglementaire résulte pour les ministres de l'art. 54 de la Constitution de l'an VIII, aux termes duquel les ministres procurent l'exécution des lois et des règlements d'administration publique.

2° Il n'est pas exact de dire que le pouvoir réglementaire du ministre fera double emploi avec celui du chef de l'État. Sans doute dans les circonstances importantes le décret réglementaire émanera du chef de l'État ; mais,

(1) MM. Dufour, *Traité général de droit admin.*, t. I, n° 149 ; — Batbie, *Droit public et admin.*, t. IV, n° 52 ; — Ducrocq, Cours de droit admin., t. I, n° 363.

(2) MM. Foucart, *Elém. de droit public et admin.*, t. I, n° 118 ; — Dalloz, V. *Organis. admin.*, n° 142 ; — Macarel, *Cours d'admin. et de droit admin.* (édit. de Pistoye), t. I, p. 151. — MM. Vuatrin et Cassin, *à leurs cours.*

quand il faudra entrer dans les détails d'application, les ministres prendront des arrêtés; et comme ils doivent pourvoir à l'exécution des lois et règlements d'administration publique, leurs arrêtés seront nécessairement tantôt réglementaires, tantôt spéciaux et individuels.

3° Si les ministres n'avaient pas le droit de prendre des arrêtés réglementaires, comment pourraient-ils approuver les arrêtés réglementaires des préfets ?

4° Un grand nombre de lois, d'ordonnances ou de décrets ont délégué aux ministres le pouvoir réglementaire. On peut citer, entre autres :

1° L'ordonnance du 15 novembre 1846, portant règlement sur la police des chemins de fer qui confère au ministre des travaux publics le droit de prendre certaines mesures pour la marche des trains (*sens du mouvement, vitesse maximum, marche des convois extraordinaires*).

2° La loi du 25 juin 1856 dont l'art. 10 autorise le ministre des finances à déterminer par, des arrêtés le mode de confection, le maximum du poids et la dimension des paquets confiés au service des postes.

92. Observation. — Il résulte de cette dicussion que si les ministres n'ont pas, en thèse générale, l'exercice du pouvoir réglementaire, ils l'ont dans un assez grand nombre de cas. Ils ne l'ont, il est vrai, que par délégation ; mais c'est également par délégation que ce pouvoir appartient aux préfets et aux maires.

93. Les arrêtés réglementaires des ministres se nomment *règlements*. Les arrêtés spéciaux et individuels prennent le nom de *décisions ministérielles* (1).

§ 4. — Voies de recours.

94. Quelles sont les voies de recours contre les arrêtés des ministres en matière administrative ?

Il y a deux sortes de recours :

(1) V. Guillon, *Traité des règlements et arrêtés administratifs*.

1° *La rétractation*, c'est-à-dire le recours au ministre lui-même, ou selon la maxime en usage, le recours *du ministre mal informé au ministre mieux informé* (1).

2° Le recours au conseil d'État pour incompétence ou excès de pouvoir.

SECTION II

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES.

95. Nous examinerons sous cette section quatre questions importantes :

1° Les ministres ont-ils une véritable juridiction contentieuse ?

2° Sont-ils juges de droit commun du contentieux administratif?

3° Quels sont les actes qui rentrent dans leur juridiction ?

4° Quelle est la procédure et quelles sont les voies de recours et d'exécution applicables à leurs décisions ?

§ 1er. — De la juridiction contentieuse des ministres.

96. Les ministres ont-ils une véritable juridiction contentieuse ?

La juridiction contentieuse des ministres a été contestée par quelques auteurs (2). Ils ont prétendu :

1° Qu'il y a contradiction à admettre que les ministres soient à la fois *juges et parties*.

2° Que le contentieux attribué autrefois aux ministres a été transporté au conseil d'État par la constitution de l'an VIII.

(1) De Philippe ivre à Philippe à jeun, disait la bonne femme dont parle Plutarque dans ses *Apophthegmes*.

(2) Notamment par M. Bouchené-Lefer : *De la justice administrative*.

3° Qu'on a voulu séparer l'administration proprement dite et l'administration contentieuse qui étaient réunies dans les mêmes mains.

4° Qu'à cet effet on a attribué, dans chaque département, l'administration au préfet, le contentieux au conseil de préfecture ; et, au sommet de la hiérarchie administrative, l'action au chef de l'État et aux ministres, le contentieux au conseil d'État.

97. Malgré ces raisons, la jurisprudence du conseil d'État et la plupart des auteurs ont toujours reconnu la juridiction contentieuse des ministres. Aucun texte ne l'a supprimée. Elle a été consacrée expressément par l'avis du conseil d'État du 16 thermidor an XII, inséré au *Bulletin des lois* (1). Cet avis déclare que « les administra-« teurs auxquels les lois ont attribué le droit de pro-« noncer des condamnations ou de décerner des con-« traintes, *sont de véritables juges*, dont les actes doi-« vent produire les mêmes effets, et obtenir la même « exécution que ceux des tribunaux ordinaires. » En conséquence, il décide : *que les condamnations et les contraintes, émanées des administrateurs, emportent hypothèque de la même manière que celles de l'autorité judiciaire.* — Ces décisions sont donc de véritables jugements.

En outre, un grand nombre de textes (*lois*, *décrets*, *avis du conseil d'État*) établissent un recours au conseil d'État *par voie d'appel*, contre les décisions des ministres. Ainsi la loi du 27 avril 1838 autorise le Gouvernement à obliger les concessionnaires de mines atteintes ou menacées d'inondation à exécuter en commun et à leurs frais les travaux nécessaires pour assécher les mines et arrêter les progrès de l'inondation. A défaut par les concessionnaires d'acquitter les frais mis à leur charge, le ministre des travaux publics peut prononcer le retrait de la concession, *sauf le recours au*

(1) Sous l'Empire, les avis du conseil d'État, approuvés par l'Empereur, avaient force de loi.

conseil d'État par la voie contentieuse (art. 6). — Or si le conseil d'État, dans ce cas et d'autres semblables (1), joue le rôle d'un tribunal d'appel, c'est que les ministres constituent une juridiction de premier degré (2).

§ 2. — Caractère de la juridiction des ministres.

98. Les ministres sont-ils juges de droit commun du contentieux administratif (3) **?**

Cette question est une des plus controversées du droit administratif. Elle a fait naître trois systèmes dont deux refusent aux ministres cette qualification.

Premier système (4). — *Le juge de droit commun du contentieux administratif est le conseil d'État.*

Ce système se fonde sur l'art. 52 de la Constitution de l'an VIII aux termes duquel le conseil d'État est chargé de *résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative*. Il y a là une confusion. Il est certain que le droit de juger en dernier ressort appartient au conseil d'État. Personne ne l'a jamais contesté. Mais il s'agit de savoir qui est compétent en premier ressort. La difficulté reste donc entière.

Deuxième système (5). — *Le tribunal de droit commun est le conseil de préfecture.*

On invoque à l'appui de ce système :

1° L'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII, rédigé par Rœderer, où l'on trouve le passage suivant :

(1) V. ordonn., 19 novembre 1826, art. 2 (*Lois administratives* de MM. Vuatrin et Batbie, p. 1050).

(2) V. Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, t. III, nos 1291 à 1294.

(3) On entend par tribunal de droit commun celui qui, dans un ordre de matières, a la plénitude de juridiction, de telle sorte qu'un texte formel n'est pas nécessaire pour le saisir (V. Cabantous, n° 489).

(4) M. Trolley, *Traité de la hiérarchie administrative*, t. V, p. 77.

(5) Foucart, t. III, n° 1931.

Remettre le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que réclame l'administration ; pour garantir aux personnes intéressées qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureau ; pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes, etc. (1).

Et ailleurs :

Dans l'administration locale, on reconnaît trois services distincts : 1° L'administration proprement dite ; 2° les jugements qui se rendent d'office en matière de contributions et qui consistent dans les différentes répartitions qui ont lieu entre les masses et les individus ; 3° le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. Le projet de loi sépare ces trois fonctions. Il remet la première à un seul magistrat dans chaque degré du pouvoir administratif. — Il remet la seconde à des conseils et à des répartiteurs. — *Il remet la troisième à un conseil de préfecture.*

2° Un décret du 6 décembre 1813 qui annule, pour incompétence, l'arrêté d'un préfet, et qui décide expressément « que le préfet est seul chargé de l'administration, mais que les conseils de préfecture sont institués pour prononcer sur *toutes les matières contentieuses administratives* ».

On fait remarquer que ce décret a été inséré au *Bulletin des lois*, ce qui implique, dit-on, de la part du Gouvernement, l'intention d'y attacher une portée générale.

Troisième système. — *C'est aux ministres qu'appartient la juridiction de droit commun.*

Ce système nous paraît préférable. Débarrassons-nous d'abord des deux arguments invoqués en faveur de la compétence des conseils de préfecture.

Réfutation du 1er argument. — Cet argument est tiré de l'exposé des motifs de la loi de pluviôse an VIII. Or quelle est la valeur de l'exposé des motifs d'une loi pour son interprétation? La valeur d'une opinion individuelle (2). — Quelque respectable que soit cette opi-

(1) V. *Moniteur* du 12 pluviôse an VIII, p. 555.
(2) V. [illegible]le, *Principes de l'interprétation des lois*, t. II, p. 188.

nion, elle ne saurait prévaloir contre le dispositif, c'est-à-dire contre le texte de la loi. Cela étant, comment procède la loi de pluviôse an VIII en ce qui concerne le conseil de préfecture? Par une attribution générale de compétence, comme semble le dire Rœderer? En aucune façon. Elle procède par voie d'énumération. Dans son article 4, elle énonce limitativement les cas dans lesquels le conseil de préfecture est compétent. — Les nombreuses lois postérieures qui ont étendu la compétence de ce conseil, ont suivi la même méthode. On peut donc dire qu'il n'a que des attributions spéciales et déterminées.

Réfutation du 2e argument. — Nous ferons d'abord remarquer que l'argument qu'on veut tirer du décret de 1813 est puisé dans les motifs et non dans le dispositif. Or c'est au dispositif seul d'une loi ou d'un décret qu'appartient l'autorité législative ou réglementaire. En second lieu, ce décret n'a que la valeur d'une décision d'espèce. C'est un jugement qui, malgré son insertion au *Bulletin des lois*, ne peut avoir qu'un effet relatif. Voici dans quelles circonstances il fut rendu. Avant la révolution, les seigneurs justiciers avaient le droit exclusif de construire des halles, et ils percevaient sur les marchandises qui y étaient apportées, un grand nombre de droits connus sous les noms de *hallage*, *havage*, *minage* (2), *étalage*, etc. — Ces droits furent supprimés par la loi des 15-28 mars 1790, dont l'art. 19 déclara que les bâtiments et halles continueraient d'appartenir à leurs propriétaires, sauf à eux à s'arranger à l'amiable, soit pour le loyer, soit pour l'aliénation, avec les municipalités; et que les *difficultés qui pourraient s'élever à ce sujet seraient soumises à l'arbitrage des assemblées adminis-*

(1) Droit de prélever sur chaque sac de blé autant de grains que chaque main pouvait en contenir.

(2) Droit prélevé pour le mesurage sur chaque *mine* (77 centilitres) de grains.

tratives (1). En outre, l'Instruction de l'Assemblée nationale, du 20 août 1790, concernant les fonctions des assemblées administratives posa en principe que : *les propriétaires de halles pourraient obliger les municipalités de les acheter ou de les prendre à loyer ; et que réciproquement, ils pourraient être contraints par les municipalités à les vendre, à moins qu'ils n'en préfèrent le louage* (art. 2) (2). — Une difficulté s'étant élevée entre une commune et le propriétaire d'une halle relativement au prix de location, elle fut tranchée par le préfet. Survint alors le décret du 6 décembre 1813 qui, comme nous l'avons vu, n'a que le caractère d'un jugement, caractère que n'a pu lui enlever son insertion au *Bulletin des lois*. Cette insertion peut d'ailleurs s'expliquer par le désir de proclamer bien haut et avec une sorte de solennité, la séparation de l'administration active et de l'administration contentieuse.

En résumé, les deux arguments invoqués en faveur de la compétence des conseils de préfecture ne résistent pas à un examen attentif des textes. Ni l'exposé des motifs de Rœderer, ni les considérants du décret de 1813 ne sauraient prévaloir contre l'énumération restrictive de l'art. 4 de la loi du 8 pluviôse an VIII. Donc les conseils de préfecture ne sont que des tribunaux d'exception.

Il nous reste à établir que les ministres sont investis de la juridiction de droit commun.

Argument du troisième système. — La loi des 27 avril et 25 mai 1791 (art. 17), avait confié aux ministres réunis en conseil, l'ensemble du contentieux administratif. La Constitution de l'an. (III art. 193 et 196) transporta aux ministres, concurremment avec le Directoire

(1) C'est-à-dire aux directoires de département.

(2) Ainsi la commune est tenue d'une obligation alternative. Elle peut être forcée d'acheter ou de prendre à loyer. Le propriétaire n'est tenu que de vendre, mais avec la faculté de se soustraire à cette obligation en louant sa halle. Son obligation est facultative.

exécutif, le droit d'*annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations départementales, lorsque ces actes étaient contraires aux lois et aux ordres des autorités supérieures.* L'institution du conseil d'État par la Gonstitution de l'an VIII a modifié cet état de choses, mais elle ne l'a pas détruit. Elle n'a fait qu'enlever aux ministres le droit de juger en dernier ressort, en transportant au conseil d'État le droit de *résoudre*, de *décider*, c'est-à-dire de statuer définitivement.

99. Observation. — Ce système est admis par la jurisprudence du conseil d'État; mais elle y a apporté un tempérament qui tient compte, dans une certaine mesure, de l'argument tiré du décret de 1813. Sans doute, les conseils de préfecture ne sont pas juges de droit commun; mais avant la loi de pluviôse, certaines affaires étaient jugées par les administrations départementales qui cumulaient l'*action* et le *jugement du contentieux*. Les conseils de préfecture ont succédé à leurs attributions; ils sont donc compétents dans tous les cas où elles étaient compétentes, alors même qu'on se trouverait en dehors de l'énumération de l'art 4 de la loi de pluviôse an VIII. Or elles étaient dans le cas spécial prévu par le décret de 1813.

§ 3. — Étendue de la juridiction des ministres.

100. Quels sont les actes qui rentrent dans la juridiction contentieuse des ministres?

Étant admis

1° Que les ministres ont une juridiction contentieuse;

2° Qu'ils sont juges de droit commun du contentieux administratif;

Il reste à déterminer quelle est l'étendue de leur juridiction. Ce point est controversé. On admet généralement que les ministres agissent comme juges, en ce qui concerne :

1° La liquidation des créances contre l'État et l'application des lois de déchéances ;

2° La liquidation des pensions civiles ou militaires ;

3° Les demandes en décharge de responsabilité des comptables supérieurs qui ont soldé de leurs deniers le déficit ou le débet de l'un de leurs préposés (1) ;

4° Les difficultés relatives à l'interprétation ou à l'exécution des marchés de fournitures passés au nom de l'État (2).

101. L'opinion contraire est soutenue avec beaucoup de force et de savoir par M. Aucoc. Cette opinion qui finira par triompher, enseigne que dans ces différents cas, les ministres statuent comme administrateurs et non comme juges (3), bien que l'appel au conseil d'État soit ouvert par la voie contentieuse. Elle présente l'avantage de rechercher les cas dans lesquels les ministres procèdent en qualité de juges, et d'appliquer plus strictement le principe de la séparation de l'action et de la justice administratives.

102. Quoi qu'il en soit, il est certain que les ministres restent investis d'une véritable juridiction contentieuse dans les cas suivants :

(1) Les trésoriers-payeurs généraux sont responsables de la gestion des receveurs particuliers de leur département. Les receveurs particuliers sont responsables de la gestion des percepteurs de leur arrondissement. Le comptable supérieur qui a soldé de ses deniers le déficit ou le débet de l'un de ses préposés peut, s'il se croit fondé à en réclamer la décharge, provoquer une enquête administrative pour faire constater les circonstances qui ont précédé ou accompagné le déficit ou le débet, et s'il doit être attribué à des circonstances indépendantes de la surveillance du comptable. Le ministre des finances statue sur ces demandes, sauf l'appel au conseil d'État statuant au contentieux (V. Décret du 21 mai 1862, art. 329, 333 à 335).

(2) Quant aux difficultés relatives aux marchés de fournitures passés au nom des départements et des communes, elles sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Il en est de même des contestations qui peuvent s'élever, relativement aux marchés de fournitures passés, au nom de l'État, entre un fournisseur et ses sous-traitants.

(3) V. *Conférences sur le droit administratif*, t. 1er, p. 458.

1° Lorsqu'aucun acte législatif n'a attribué compétence à une autre juridiction.

2° Lorsqu'un recours est formé devant eux contre une décision contentieuse d'un préfet.

3° Lorsqu'une loi leur attribue spécialement le droit de statuer comme juges, comme, par exemple, la loi du 27 avril 1838 qui autorise le retrait de la concession d'une mine pour défaut de paiement des taxes relatives aux travaux d'assèchement.

§ 1. — De la procédure à suivre devant les ministres.

103. Comment est organisée la juridiction du ministre ?

Avant 1864, nulle forme n'avait était tracée pour l'instruction des affaires contentieuses soumises aux ministres. Le décret du 2 novembre 1864 a introduit quelques règles de procédure. Les ministres doivent délivrer aux parties intéressées qui le demandent un récépissé constatant la date de la réception et de l'enregistrement au ministère de leur réclamation (art. 5). Ils doivent statuer par des décisions spéciales sur les affaires qui peuvent être l'objet d'un recours par la voie contentieuse, et ces décisions doivent être notifiées administrativement aux parties intéressées (art. 6). Enfin, lorsqu'ils statuent, comme juges d'appel, sur des recours contre des décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans le délai de *quatre mois* à dater de la réception de la réclamation au ministère. Si des pièces ont été produites ultérieurement par le réclamant, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces pièces; s'il n'est intervenu aucune décision dans le délai de quatre mois, la partie peut considérer sa réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le conseil d'État (art. 8).

Elle a perdu son procès tacitement.

§ 5. — Des voies de recours.

104. Quelles sont les voies de recours contre les décisions contentieuses des ministres ?

Ce sont :

1° L'*opposition*, lorsque la décision ministérielle a été rendue par défaut.

2° La *tierce-opposition*, de la part des tiers qui prétendraient avoir éprouvé un préjudice de la décision attaquée et n'avoir été ni parties, ni représentés au procès.

L'opposition et la tierce-opposition sont des *voies de rétractation*. Elles sont donc portées devant le ministre même qui a statué. Elles se forment par simples mémoires et sont recevables jusqu'à l'exécution.

3° Le *recours au conseil d'État*. — Le recours au conseil d'État est toujours possible contre les décisions contentieuses des ministres. Les ministres, en effet, ne statuent jamais en dernier ressort. Il en résulte que leurs décisions ne sont pas susceptibles d'être attaquées par la *requête civile*. Le recours au conseil d'État est recevable, soit pour simple *mal jugé*, soit pour incompétence ou excès de pouvoir. Dans le premier cas le conseil d'État statue comme tribunal d'appel, et, dans le second cas, comme tribunal de cassation.

Le délai du recours est de *huit mois* à partir du jour de la notification de la décision attaquée.

§ 6. — Des voies d'exécution.

105. Comment sont exécutées les décisions des ministres ?

Les décisions des ministres en matière contentieuse sont exécutoires par elles-mêmes, sans avoir besoin d'être revêtues de la formule exécutoire. Le ministre

qui veut faire exécuter une décision rendue par lui la transmet au ministre des finances qui décerne une contrainte, emportant hypothèque. Les poursuites sont exercées à la requête de l'agent judiciaire du Trésor.

TITRE III

DU CONSEIL D'ÉTAT (1)

106. Textes à consulter. — Les principaux textes relatifs au conseil d'État, sont :

1° La *constitution du 22 frimaire an VIII*, qui fut presque en entier l'œuvre de Siéyès, comme l'atteste une brochure de M. Boulay (de la Meurthe) père, son confident. Cette constitution est la loi organique du conseil d'État;

2° Le *règlement du 5 nivôse an VIII*, qui fixa les bases de l'organisation et des attributions du conseil d'État. Ce règlement était inconstitutionnel, car son article 2 donnait au conseil d'État le pouvoir *de développer le sens des lois*, que ne lui accordait pas la constitution, qui, du reste, était elle-même inconstitutionnelle au premier chef. Toutefois, ce règlement n'ayant pas été annulé par le *sénat conservateur* a acquis la force législative.

3° L'*arrêté consulaire du 19 germinal an XI*, qui créa les auditeurs au conseil d'État ;

4° Le *décret du 11 juin 1806* qui a institué :

La *section du contentieux*, chargée de l'instruction de toutes les affaires contentieuses ;

Les *maîtres des requêtes*, destinés à faire le rapport

(1) Consulter sur cette matière : Sirey, *Du conseil d'État selon la Charte constitutionnelle.* — Regnault, *Histoire du conseil d'État depuis 1808 jusqu'en 1850.* — Delarbre, *Le conseil d'État, son organisation et ses attributions sous la Constitution de 1875.* — Aucoc, *Le conseil d'État avant et depuis 1879.*

des affaires contentieuses, à l'exception de celles concernant la *liquidation de la dette publique* et les *domaines nationaux* dont les rapports devaient être faits exclusivement par des conseillers d'État ;

Les *avocats au conseil*, ayant seuls le droit de signer les mémoires et requêtes des parties ;

Les conseillers d'État en service ordinaire *hors sections*, choisis parmi les hauts fonctionnaires publics, dont l'institution avait pour but de créer des points de contact entre l'administration active et l'administration délibérante, en combinant l'élément pratique avec l'élément théorique (1) ;

5° Le *décret du 22 juillet* 1806, contenant un règlement général de procédure pour les affaires contentieuses portées au conseil d'État. C'est un véritable code de procédure devant le conseil d'État, qui est encore en vigueur aujourd'hui, ayant été formellement maintenu par l'article 24 de la loi du 24 mai 1872.

6° Les *ordonnances du 2 février* et *12 mars* 1812, qui introduisirent, en matière contentieuse, la triple garantie du *débat oral*, de la *publicité* et de l'intervention d'un *ministère public ;*

7° Le *décret du 2 novembre* 1864, qui modifie sur quelques points les règles établies par le décret du 11 juin 1806 (2) ;

(1) Voici à quelle occasion ce décret fut rendu. Les ministres et le préfet de police Dubois, réunis chez le premier consul, y discutaient, un jour, un projet de loi relatif au commerce de la boucherie et de la boulangerie, présenté par Dubois. Ce projet était attaqué par les ministres et défendu par Bonaparte. En levant la séance le premier consul dit au préfet : « *Dubois, nous examinerons ce projet demain au conseil d'État.* » Et comme on lui fit observer que le préfet de police n'avait pas entrée au conseil d'État, le jour même, Bonaparte signa un décret nommant Dubois *conseiller d'État en service ordinaire hors sections.* Quelques jours après parut le décret du 11 juin 1806 dont l'article 3 autorisa d'une manière générale la désignation de conseillers d'État en service ordinaire hors sections. Ce titre fut également conféré à Merlin.

(2) Le même décret pose les règles à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses.

8° La *loi du* 24 *mai* 1872, qui forme la législation actuelle sur le conseil d'État ;

9° Le *décret du* 21 *août* 1872, portant règlement intérieur du conseil d'État ;

10° La *loi du* 13 *juillet* 1879, sur le conseil d'État ;

11° Le *décret du* 2 *août* 1879, portant règlement intérieur du conseil d'État.

12° Le *décret du* 14 *août* 1879, portant modification du règlement du concours pour la nomination des auditeurs de deuxième classe.

107. Division du sujet. — Nous diviserons cette matière en six chapitres : 1° notions historiques ; 2° caractères essentiels du conseil d'État dans ses diverses transformations ; 3° organisation du conseil d'État ; 4° attributions du conseil d'État ; 5° mode de procéder du conseil d'État en matière non contentieuse ; 6° mode de procéder en matière contentieuse.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS HISTORIQUES (1)

108. Quelles sont les origines du conseil d'État ?

L'origine du conseil d'État est dans le *conseil du roi* de l'ancienne monarchie. Ce conseil était divisé dans les premiers temps en *conseil privé* et en *conseil commun du parlement*. Tous deux étaient ambulatoires, attachés à la personne du roi, le suivant, même dans ses voyages. La multiplicité des affaires fit opérer un premier dédoublement. Le *conseil commun* ou *parlement* fut détaché du conseil du roi et devint sédentaire sous Philippe le Bel, en 1302.

(1) Serrigny, t. I, n° 47 ; — Ducrocq, *Le conseil d'État et son histoire*. — MM. de Valroger et Ripert, *à leurs cours*.

109. Plus tard, en 1483, un second démembrement fut opéré. Le conseil du roi se sectionna, et il en sortit le *grand conseil*, auquel fut attribué la connaissance des contestations relatives aux *bénéfices* et aux *offices royaux*, et qui se posa bientôt en rival du parlement de Paris. Les mémoires du temps sont remplis du récit des luttes qui s'élevèrent entre ces deux corps judiciaires (1). Ainsi démembré, le conseil du roi fut divisé en plusieurs sections ou départements dont le nombre a varié suivant les époques, et qui étaient, en 1789, au nombre de cinq, savoir :

1° Le *conseil d'État proprement dit* ou *conseil des affaires étrangères*, à qui était dévolue la connaissance des affaires générales ou de gouvernement (*traités, alliances, guerres*, etc.);

2° Le *conseil des dépêches* ou de *l'intérieur*, qui était chargé de contrôler l'administration des intendants ;

3° Le *conseil des finances ;*

4° Le *conseil du commerce ;*

5° Le *conseil privé ou conseil des parties*, à qui était réservé la connaissance des règlements de juges, des évocations, des recours en cassation contre les arrêts des Cours souveraines.

110. On voit que les quatre premiers de ces conseils actuels correspondaient à peu près aux sections du conseil d'État actuel et le cinquième à la Cour de cassation.

111. La loi du 27 avril 1791 établit un conseil d'État composé du *roi* et des *ministres*. Sous la République conventionnelle, le contentieux administratif fut exercé par les comités de la Convention ; sous la République directoriale ; il appartint aux ministres, sous l'autorité du Directoire; enfin la Constitution du 22 frimaire et le règlement du 5 nivôse au VIII organisèrent le premier des conseils d'État modernes et lui imprimèrent

(1) Voir notamment le *Journal historique et anecdotique* de l'avocat Barbier (1718-1762), publié par M. de la Villegille.

un caractère d'unité qui faisait défaut aux anciens conseils du roi.

CHAPITRE II

CARACTÈRES ESSENTIELS DU CONSEIL D'ÉTAT DANS SES DIVERSES TRANSFORMATIONS.

112. Le conseil d'État a subi de nombreuses transformations. Il a été organisé différemment suivant les différents régimes, et mis en harmonie, après chaque révolution, avec la nouvelle forme politique. Depuis sa création jusqu'à nos jours, on ne compte guère moins de *quinze lois organiques et règlements généraux sur le conseil d'État.* Tous les Gouvernements y ont porté la main. Il serait fastidieux et sans grand intérêt d'analyser ces différents actes. Nous nous bornerons à essayer d'en dégager l'esprit général.

113. La pensée qui a présidé à la création du conseil d'Etat a été de séparer bien nettement l'administration active de l'administration délibérante. *Aux ministres, l'administration active; au conseil d'État, l'administration délibérante.* Il agit sous l'impulsion des Consuls; mais il est indépendant des ministres et exerce un certain contrôle sur les bureaux ministériels.

114. Les différents conseils d'État qui ont été créés depuis ont plus ou moins reproduit cette donnée première. Sous l'Empire autoritaire, comme sous la monarchie constitutionnelle, le conseil d'État est rattaché au pouvoir exécutif qui nomme et révoque ses membres; il a pour caractère essentiel de n'avoir pas d'autorité propre en matière contentieuse, et de participer, dans une certaine mesure, au pouvoir législatif. Sous l'empire, comme sous la monarchie, il n'est qu'un corps auxiliaire, purement consultatif; seulement, sous l'empire, il do-

mine les ministres; sous la monarchie, il est effacé par eux. Sous l'empire, comme sous la monarchie, il a des attributions législatives; seulement, sous l'empire, ses attributions sont très importantes. Il rédige les projets de lois; il en soutient la discussion, et interprète obligatoirement le sens des lois. En un mot, en présence du *corps des muets, « il est*, dit M. de Cormenin, le *véritable législateur* ». Sous la monarchie, au contraire, le rôle législatif du conseil d'État est considérablement réduit. Grâce au principe nouveau de la responsabilité ministérielle, les ministres reprennent leur liberté d'action. Le conseil d'État ne rédige plus les projets de lois; il n'en soutient plus la discussion; il n'est plus investi de l'interprétation législative. Il peut être consulté sur les projets de lois ou d'ordonnances; mais, en fait, il ne l'est guère.

115. Sous la République, le conseil d'État présente deux caractères principaux. Il est rattaché à l'Assemblée nationale dont il est l'émanation et il est investi, en matière contentieuse, d'un pouvoir de décision propre. Seulement le conseil d'État de la première République était un *corps politique*, auxiliaire de l'Assemblée législative, consulté sur tous les projets de lois présentés par le Gouvernement, sauf quelques exceptions, et sur les projets d'initiative parlementaire qui lui étaient renvoyés. Le conseil d'État de 1872, au contraire, n'est consulté sur les projets de lois préparés par le Gouvernement que lorsqu'un *décret spécial* ordonne de les lui soumettre. Ses attributions législatives sont donc fort restreintes.

CHAPITRE III

ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT.

§ 1er. — Composition.

116. Comment est composé le conseil d'État d'après la loi du 13 juillet 1879 ?

Le conseil d'État est composé :

1° De 32 conseillers d'État en service ordinaire ;

2° De 18 conseillers d'État en service extraordinaire (1) ;

3° De 30 maîtres des requêtes ;

4° De 36 auditeurs, dont 12 de première classe, et 24 de deuxième classe ;

5° D'un secrétaire général, placé à la tête des bureaux du conseil, et ayant le rang et le titre de maître des requêtes.

6° D'un secrétaire spécial attaché au contentieux.

§ 2. — Présidence.

117. Par qui est présidé le conseil d'État ?

Le conseil d'État est présidé par le garde des sceaux, ministre de la justice, et, en son absence, par un *vice-président*.

§ 3. — Mode de nomination et de révocation.

118. Comment sont nommés les conseillers d'État en service ordinaire ?

D'après l'article 3 de la loi du 24 mai 1872, les con-

(1) Les conseillers d'Etat en service extraordinaire sont de hauts fonctionnaires de l'administration active qui représentent au conseil d'Etat l'élément pratique. Ils correspondent aux anciens conseillers d'Etat *hors sections*.

seillers d'État en service ordinaire étaient élus par *l'Assemblée nationale*. Ils pouvaient être suspendus par le président de la République pour un temps n'excédant pas deux mois, après lequel l'Assemblée nationale les maintenait ou les révoquait. Aujourd'hui, d'après l'art. 4 de la loi constitutionnelle, ils sont nommés par décret *rendu en conseil des ministres*. Ils ne peuvent être choisis parmi les députés, même démissionnaires, que lorsqu'il s'est écoulé six mois, depuis leur démission. Les conseillers d'État, ainsi nommés, ne peuvent être révoqués que par décret rendu en conseil des ministres. Ils sont renouvelés par tiers tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles.

119. Comment sont nommés les conseillers d'État en service extraordinaire ?

Les conseillers d'État en service extraordinaire sont nommés par décret. Ils perdent, de plein droit, leur titre de conseiller d'État dès qu'ils cessent d'appartenir à l'administration active. Ils ne reçoivent aucun traitement.

120. Comment sont nommés les maîtres des requêtes ?

Les maîtres des requêtes sont nommés par décret sur la présentation du vice-président et des présidents de section. Ils ne peuvent être révoqués que par un décret individuel, rendu après avis des présidents.

121. Comment sont nommés les auditeurs ?

Les auditeurs de deuxième classe sont nommés au concours. Les formes et conditions de ce concours sont déterminées par le règlement d'administration publique du 14 octobre 1872, modifié par le décret du 14 août 1879 (1). Jusqu'en 1879, les auditeurs de pre-

(1) Voir sur les conditions d'admission, la nature, le mode et la matière des épreuves, notre *Guide-manuel des étudiants en droit et des candidats aux diverses administrations publiques*, qui paraît tous les ans en novembre, à la librairie Marescq aîné (20, rue Soufflot).

mière classe étaient également nommés au concours ; mais la loi du 13 juillet 1879 a supprimé ce concours. Aujourd'hui les auditeurs de première classe sont choisis parmi les auditeurs de seconde classe, ou parmi les anciens auditeurs sortis du conseil d'État qui comptent *quatre années d'exercice*, soit de leurs fonctions, soit des fonctions publiques auxquelles ils ont été appelés. Ils sont nommés par décret du président de la République, sur la présentation du vice-président et des présidents de section.

Les auditeurs ne peuvent être révoqués que par des décrets individuels, rendus sur l'avis du vice-président, délibérant avec les présidents de section.

122. Quelles différences y a-t-il entre les deux classes d'auditeurs ?

On peut signaler, entre les deux classes d'auditeurs, trois différences qui ont trait à la durée des fonctions, aux conditions d'âge, à l'indemnité.

1° *Durée des fonctions.* — Les auditeurs de deuxième classe ne restent en fonctions que pendant quatre ans. La durée des fonctions des auditeurs de première classe n'est pas limitée.

2° *Conditions d'âge.* — Les auditeurs de deuxième classe doivent avoir 21 ans au moins, et 25 ans au plus. Les auditeurs de première classe doivent avoir 30 ans au plus.

3° *Indemnité.* — Les auditeurs de deuxième classe ne reçoivent aucune indemnité. Les auditeurs de première classe reçoivent un traitement égal à la moitié de celui des maîtres des requêtes. En outre, le tiers au moins des places des maîtres des requêtes leur est réservé.

123. Comment sont nommés le secrétaire général et le secrétaire spécial du contentieux ?

Ils sont nommés par décret, sur la présentation du vice-président et des présidents de section. Ils ne peu-

vent être revoqués que par un décret individuel, rendu sur l'avis des présidents.

124. Quelles sont les conditions d'âge exigées pour faire partie du conseil d'État ?

Nul ne peut être nommé :

Conseiller d'État, s'il n'est âgé de 30 ans accomplis ;

Maître des requêtes, s'il n'est âgé de 27 ans ;

Auditeur de deuxième classe, s'il a moins de 21 ans, et plus de 25 ans ;

Auditeur de première classe, s'il a plus 30 ans.

§ 4. — Incompatibilités.

125. Quelles sont les incompatibilités établies par la loi ?

Il y avait, avant la loi de 1879, deux sortes d'incompatibilités légales.

1° Les fonctions de conseiller d'État (*en service ordinaire ou extraordinaire*) et de maître des requêtes étaient incompatibles avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée ou subventionnée. Cette incompatibilité a été maintenue.

2° Les fonctions de conseiller d'État *en service ordinaire* étaient incompatibles avec toute fonction publique salariée.

126. Néanmoins pouvaient être détachés au conseil d'État :

1° Les officiers généraux ou supérieurs de l'armée de terre ou de mer ;

2° Les inspecteurs et ingénieurs des ponts et chaussées, des mines et de la marine ;

3° Les inspecteurs de l'enseignement supérieur.

Dans ce cas, ces fonctionnaires conservaient, pendant la durée de leurs fonctions, les droits attribués à leur position, sans pouvoir toutefois cumuler leur traitement avec celui de conseiller d'État.

Aujourd'hui les conseillers d'État en service ordinaire, les maîtres des requêtes et les auditeurs de première classe peuvent, *après trois ans depuis leur entrée au conseil d'État*, être nommés, sans perdre leur rang au conseil, à des fonctions publiques pour une durée n'excédant pas trois ans. Toutefois, le nombre des membres du conseil ainsi nommés à des fonctions publiques *ne peut excéder le cinquième* du nombre des conseillers, maîtres des requêtes et auditeurs. Pendant ces trois ans ils ne sont pas remplacés, mais les traitements ne peuvent être cumulés (L. 13 juillet 1879, art. 3).

§ 5. — Division du conseil d'État.

127. Comment est divisé le conseil d'État ?

Le conseil d'État est divisé *cinq sections*, dont une section du contentieux, une section de législation et trois sections administratives (1). Chaque section a un président nommé par décret et choisi parmi les conseillers en service ordinaire. Le ministre de la justice, président du conseil d'État, peut présider les sections, *à l'exception de celle du contentieux.*

CHAPITRE IV

DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT.

128. Comment divise-t-on les attributions du conseil d'État ?

On les divise en trois classes : 1° Attributions *législatives ;* 2° attributions *administratives ;* 3° attributions *contentieuses* (2).

(1) L. 13 juillet 1879. art. 4.

(2) Il existe une autre division des attributions du conseil d'Etat. Certains auteurs les divisent en *attributions administratives, attributions mixtes et attributions contentieuses*. Les attributions admi-

129. Quel est l'intérêt de cette division ?

Cet intérêt existe à quatre points de vue :

1° En matière d'attributions législatives et administratives, le conseil d'État n'a qu'un pouvoir *consultatif*. — En matière d'attributions contentieuses, il a un pouvoir *propre*.

2° En matière législative et administrative, il n'y a ni publicité, ni plaidoiries, ni ministère public. — En matière contentieuse, ces garanties existent depuis 1831.

3° En matière législative, la délibération a lieu en section, puis en assemblée générale ; — en matière administrative, certaines affaires, telles que les changements de noms, les naturalisations, les autorisations de dons et legs jusqu'à 50,000 francs, sont définitivement délibérées en section ; les autres sont délibérées en section et en assemblée générale ; — en matière contentieuse, la délibération a lieu en section du contentieux, et ordinairement en assemblée spéciale du contentieux.

4° En matière législative, l'avis du conseil d'État n'est jamais que facultatif; en matière administrative, son avis est tantôt facultatif, et tantôt nécessaire.

SECTION I

ATTRIBUTIONS LÉGISLATIVES.

130. En quoi consistent les attributions législatives du conseil d'État ?

Elles consistent à donner son avis :

nistratives, dans lesquelles on comprend les attributions législatives, se rapportent à l'administration active et s'exercent sans instruction contradictoire, sans plaidoirie ni publicité. Les attributions mixtes se rapportent à la juridiction gracieuse. Il n'y a ni plaidoirie ni publicité, mais il y a la garantie de l'instruction contradictoire, car elles sont fondées sur une réclamation de l'intérêt privé. On les appelle *mixtes* parce qu'elles tiennent des attributions administratives par l'absence de publicité et de plaidoirie, et des attributions contentieuses par l'instruction contradictoire (V. Cabantous, *Répétitions écrites sur le droit administratif*, n° 913).

1° Sur les projets d'initiative parlementaire que les Chambres jugent à propos de lui renvoyer.

2° Sur les projets de lois préparés par le Gouvernement et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au conseil d'État (1).

131. Pourquoi le conseil d'État joue-t-il aujourd'hui un rôle si effacé en matière législative ?

A cause du principe de la responsabilité ministérielle, et du droit d'initiative et d'amendement qui appartient aux membres des deux Chambres.

SECTION II

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES.

132. En quoi consistent les attributions administratives du conseil d'État ?

Elle consistent à donner des avis dont les uns sont *facultatifs* et les autres *nécessaires*.

ARTICLE Ier

Avis facultatifs.

133. Quels sont les actes sur lesquels le conseil d'État peut être consulté ?

Le conseil d'État peut être consulté :

1° Sur les projets de décrets ;

(1) En outre, des conseillers d'Etat peuvent être chargés par le Gouvernement de soutenir devant les Chambres les projets de lois qui ont été renvoyés à l'examen du conseil (art. 8). — Sous les Constitutions de l'an VIII et de 1852, le conseil d'État était chargé de la rédaction et de la discussion des projets de lois ; sous l'empire de la loi du 3 mars 1849, il donnait nécessairement son avis sur tous les projets de lois du Gouvernement, sauf exceptions. Il jouait ainsi, en quelque sorte, le rôle d'une seconde Chambre ; mais il n'en était, comme cela a été dit dans la discussion, que la *monnaie* et la *fausse monnaie*. Les exceptions étaient : 1° les lois de finances ; 2° les lois portant fixation du contingent ; 3° les lois portant ratification de traités ; 4° les projets de lois d'urgence.

2° Sur toutes les questions qu'il plaît au président de la République et aux ministres de lui soumettre.

134. Quelle est la valeur des avis du conseil d'État? Le règlement du 5 nivôse an VIII avait attribué au conseil d'État le pouvoir de *développer le sens des lois sur le renvoi qui lui était fait par les consuls des questions qui leur avaient été présentées*. Ce règlement était inconstitutionnel, car la Constitution du 22 frimaire an VIII ne donnait pas ce droit au conseil d'État; mais n'ayant pas été annulé par le Sénat conservateur, il en résulte que les avis du conseil d'État rendus à cette époque, sur l'interprétation des lois, approuvés par le chef du Gouvernement et insérés au *Bulletin des lois*, ont force de loi, et sont obligatoires pour les tribunaux. Plus tard, la loi du 16 septembre 1807 décida qu'il y aurait lieu à interprétation de la loi après deux arrêts de cassation rendus dans la même affaire, entre les mêmes parties et sur les mêmes moyens, et que cette interprétation serait donnée dans la *forme des règlements d'administration publique*. — Il n'en est plus de même aujourd'hui. — La loi du 16 septembre 1807 a été abrogée expressément par la loi du 30 juillet 1828. Aux termes de cette loi, lorsqu'après la cassation d'un premier arrêt ou jugement en dernier ressort, le deuxième arrêt ou jugement rendu dans la même affaire, entre les mêmes parties, était attaqué par les mêmes moyens que le premier, la Cour de cassation prononçait toutes les chambres réunies. Si la Cour de cassation annulait ce second arrêt ou jugement, l'affaire était renvoyée à une Cour royale qui prononçait toutes les chambres assemblées. L'arrêt qu'elle rendait ainsi ne pouvait être attaqué sur le même point et par les mêmes moyens; mais il en était référé au roi, pour que, dans la session législative suivante, une loi interprétative fût proposée aux Chambres. — La loi du 30 juillet 1828 a été abrogée à son tour par la loi du 1er avril 1837. Il résultait, en effet, de cet

état de choses, que la Cour de cassation était dépouillée du droit de fixer la jurisprudence, que ses arrêts n'étaient plus, en quelque sorte, que de simples avis, que les cours royales étaient maîtresses de repousser. La loi du 1er avril 1837 a restitué à la Cour de cassation son autorité suprême, en décidant que la *cour ou le tribunal auquel l'affaire est renvoyée se conformera à la décision de la Cour de cassation sur le point de droit jugé par cette cour.* — Toutefois la loi du 1er avril 1837, en abrogeant celle du 30 juillet 1828, n'a pu avoir pour effet de faire revivre la loi du 16 septembre 1807, dont l'abrogation avait été formellement prononcée.

125. En résumé, les avis du conseil d'État n'ont plus aujourd'hui l'autorité qu'ils avaient autrefois ; ils n'ont que la valeur d'une interprétation doctrinale. L'interprétation judiciaire appartient à la Cour de cassation. L'interprétation législative appartient aux Chambres, en vertu de l'ancienne maxime : *Ejus est interpretari cujus est condere*, mais avec cette restriction qu'elle n'est destinée qu'à régler l'avenir, et qu'elle est sans influence sur le passé, et en particulier sur les procès déjà nés, soumis ou à soumettre à l'autorité judiciaire (1).

ARTICLE II

Avis nécessaires.

126. Quels sont les actes sur lesquels le conseil d'État doit être consulté ?

Le conseil d'État doit nécessairement donner son avis :

1° Sur les projets de règlements d'administration publique ;

(1) Voir sur cette matière délicate, Victor Foucher, *Interprétation des lois.* — On peut citer comme exemple d'une loi interprétative, la loi du 21 juin 1843, sur la forme des actes notariés, interprétative de la loi du 25 ventôse an XI.

2° Sur les projets de décrets qui doivent être rendus en forme de règlements d'administration publique.

Le nombre des affaires sur lesquelles doit intervenir un décret rendu en forme de règlements d'administration publique est très considérable.

L'art. 5 du décret du 21 août 1872, portant règlement intérieur du conseil d'État, en énumère *vingt-six* parmi les plus importantes. Nous dirons seulement quelque mots de celles qui présentent le plus d'intérêt : (*autorisations de plaider*, *autorisations de dons et legs*, *concessions de mines*, *autorisations de travaux publics*, *autorisations de sociétés*, *naturalisations*, *changements de nom*, *mission de haute police administrative*, *prises maritimes*, *actes relatifs aux cultes*) (1).

§ 1er. — Autorisations de plaider.

137. Dans quels cas le conseil d'État est-il appelé à donner des autorisations de plaider ?

Nous verrons que les communes et les établissements publics sont soumis à la *tutelle administrative* du conseil de préfecture, et que les actions judiciaires qui les intéressent ne peuvent être intentées ou soutenues qu'avec son autorisation. — En cas de refus de la part du conseil de préfecture, un recours est ouvert devant le conseil d'État à la commune ou à l'établissement public.

138. Comment le conseil d'État juge-t-il ce recours ?

Dans la forme administrative (L. 18 juillet 1837, art. 50), c'est-à-dire sans plaidoirie ni publicité.

§ 2. — Autorisations de dons et legs.

139. Quelles sont les autorisations de dons et legs que le conseil d'État est appelé à donner ?

Il s'agit des dons et legs faits aux départements, aux

(1) Ces affaires rentrent dans la classe des attributions mixtes.

communes, et aux établissements de bienfaisance. — Dans le but de protéger les familles et de restreindre le développement des biens de main-morte, ces dons et legs ne peuvent être acceptés par les bénéficiaires sans une autorisation administrative.

140. Avant le décret du 25 mars 1852, dit *décret de décentralisation*, cette autorisation était donnée par le conseil d'État. Aujourd'hui le conseil d'État ne donne l'autorisation que dans les cas suivants :

1° Pour les dons et legs faits aux départements, lorsqu'ils donnent lieu à réclamation des familles (1);

2° Pour les dons et legs faits aux communes, avec charges, conditions, ou affectation immobilière, et pour les dons et legs faits sans charges, conditions, etc., lorsqu'ils donnent lieu à réclamation (2);

3° Pour les dons et legs faits aux établissements de bienfaisance, lorsqu'il y a charge ou affectation immobilière, ou réclamation de la famille (3);

4° Pour les dons et legs faits aux congrégations religieuses autorisées.

141. Relativement aux congrégations religieuses, le conseil d'État est toujours compétent, car les affaires relatives aux cultes n'ont pas été décentralisées par le décret du 25 mars 1852.

142. Quelles sont les formes de la délibération du conseil d'État?

L'affaire est délibérée dans la section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts. Elle est portée en assemblée générale lorsque ces dons et legs excèdent 50,000 francs.

(1) Dans le cas contraire, l'autorisation est donnée par le conseil général (L. 10 août 1871, art. 46, n° 5).

(2) S'il n'y a ni charges, ni conditions, etc., et s'il n'y a pas de réclamation, l'autorisation est donnée par le conseil municipal.

(3) Lorsqu'il n'y a ni charge ou affectation immobilière, ni réclamation de la famille, l'acceptation est faite par la *Commission administrative*, approuvée par le préfet.

§ 3. — Concessions des mines.

143. Quelle est la compétence du conseil d'État en matière de mines ?

Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'une autorisation (1). Cette autorisation, appelée *con-*

(1) Les systèmes auxquels peut être soumise la propriété des mines sont au nombre de quatre : — Le système de l'*occupation* imaginé par Turgot, le système de l'*accession*, le système de la *domanialité* ou exploitation directe par l'Etat, et le système de la *concession*. Dans la discussion de la loi de 1791, la lutte fut circonscrite entre les partisans du système de l'accession qui voulaient attribuer la mine au propriétaire du sol et ceux qui prétendaient que les mines doivent être mises à la *disposition de la nation*. Mirabeau qui était partisan de ce système prononça à cette occasion un de ses plus vigoureux discours. Il combattit en ces termes, le système de l'accession : *Je dis que l'intérieur de la terre n'est pas susceptible d'un partage ; que les mines, par leur nature irrégulière, le sont encore moins ; que, quant à la surface, l'intérêt de la société est que les propriétés soient divisées ; que, dans l'intérieur de la terre, il faudrait, au contraire, les réunir. Je dis que l'idée d'être maître d'un torrent ou d'une rivière qui répond sous la terre, à la surface de nos champs, me paraît aussi singulière que celle d'empêcher le passage d'un ballon dans l'air, qui répond aussi, à coup sûr, au sol d'une propriété particulière. Enfin je dis qu'il n'est presque aucune mine qui réponde physiquement au sol de tel propriétaire. — La direction oblique d'une mine de l'Est à l'Ouest la fait toucher, dans un très court espace, à cent propriétés différentes.* L'argumentation de Mirabeau fit prévaloir le principe que les mines sont à la disposition de la nation. La loi du 21 avril 1810 conserva le système de la concession, ou constitution d'une propriété conférée par l'Etat. L'acte de concession crée une propriété nouvelle soumise à des obligations déterminées, propriété qui se conserve, se transmet et se démembre, selon le droit commun. La concession peut être accordée, soit au propriétaire de la surface, soit à l'inventeur, soit même à un tiers. Si l'inventeur n'obtient pas la concession, il a droit à une indemnité de la part du concessionnaire. L'acte de concession purge, en faveur du concessionnaire, tous les droits des propriétaires de la surface et des inventeurs ; mais la mine, détachée de la surface et constituant une propriété distincte, est grevée d'une rente foncière, affectée de toutes les hypothèques et charges qui grevaient le sol. En outre, le propriétaire de la mine doit payer à l'Etat une redevance fixe, réglée par kilomètre carré, et une redevance proportionnelle au produit de l'extraction, réglée annuellement par la loi du budget et perçue comme la contribution foncière. — (V. Lamé-Fleury, *Texte annoté de la loi du 21 avril 1810*, etc. — Ditte, *De la propriété des mines ;* Splingard, *Des concessions de mines dans leurs rapports avec les principes du droit civil .—*

ce·sion, est donnée par un décret en conseil d'État.

141. Comment a lieu la délibération ?

Elle a lieu en assemblée générale.

§ 4. — Autorisations de travaux publics.

142. Quelle est en cette matière la compétence du conseil d'État ?

Nous verrons qu'au point de vue de l'expropriation on distingue les travaux publics en *grands travaux*, qui ne peuvent être autorisés que par une loi, et en *travaux de moindre importance*, pour lesquels il suffit d'un décret rendu en conseil d'État dans la forme des règlements d'administration publique.

143. On entend par travaux de moindre importance, l'exécution des canaux et chemins de fer d'embranchement de *moins de vingt kilomètres de longueur*, des lacunes et rectifications de routes nationales, la construction des ponts, etc.

144. Comment le conseil d'État délibère-t-il ?

En assemblée générale.

§ 5. — Autorisations de sociétés.

145. Quelle est en cette matière la compétence du conseil d'État ?

Avant la loi du 24 juillet 1867, les sociétés anonymes ne pouvaient se constituer qu'avec l'autorisation du Gouvernement, donnée par décret en conseil d'État. D'après la loi de 1867, l'intervention du conseil d'État n'est plus nécessaire que dans trois cas :

1° Pour les anciennes sociétés anonymes constituées sous le régime de l'autorisation, qui veulent modifier leurs statuts ;

Biot, *De la propriété des mines* (Mémoire couronné par la Faculté de droit de Paris).

2° Pour les sociétés anonymes étrangères ;

3° Pour les associations de la nature des *tontines* (1) et les sociétés d'assurance sur la vie.

149. Comment a lieu la délibération du conseil d'État ?

En assemblée générale.

§ 6. — Naturalisations.

150. Quelle est la compétence du conseil d'État en cette matière ?

Autrefois le conseil d'État n'intervenait qu'à l'occasion de la naturalisation de faveur établie par le sénatus-consulte du 19 février 1808, au profit des étrangers *qui auraient rendu des services importants à l'État, qui apporteraient dans son sein des talents, des inventions ou une industrie utiles, ou qui formeraient de grands établissements* (art. 1er). Depuis la loi du 3 décembre 1849, le conseil d'État est appelé à intervenir, non seulement pour la naturalisation de faveur, mais aussi pour la naturalisation ordinaire et pour la révocation ou la modification de l'autorisation accordée à un étranger d'établir un domicile en France.

151. Comment a lieu la délibération du conseil d'État ?

L'examen préparatoire et la délibération définitive appartiennent à la section de l'Intérieur, justice, instruction publique, cultes et beaux-arts, sauf pour la

(1) La tontine, ainsi nommée du nom de son inventeur Laurent Tonti, banquier napolitain qui vint s'établir en France en 1650, est une opération financière par laquelle un certain nombre de personnes mettent des fonds en commun et conviennent que la part des décédés profitera à ceux qui survivront à une époque déterminée. Cette combinaison fut appliquée sous Louis XIV et sous Louis XV à des emprunts d'État. Elle donna ensuite naissance à des sociétés privées, qui furent le point de départ des assurances sur la vie, et dont quelques-unes subsistent encore aujourd'hui. Telles sont la *caisse Lafarge* et la tontine du *pacte social*.

naturalisation de faveur qui doit être portée à l'assemblée générale.

152. Quelle différence y a-t-il entre le pouvoir du conseil d'État d'après la loi de 1849 et celui qu'il a aujourd'hui d'après la loi de 1867 ?

D'après la loi de 1849, la naturalisation ne pouvait être accordée que sur l'*avis favorable* du conseil d'État. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Le Gouvernement n'est pas lié par la délibération du conseil.

§ 7. — Changements de noms (1).

153. Quelle est la compétence du conseil d'État en cette matière ?

Rappelons d'abord la législation qui la régit. Sous l'ancien régime, en exécution de l'ordonnance d'Amboise, rendue par Henri II, en 1555, on ne pouvait changer de nom qu'en vertu de lettres patentes, connues

(1) L'étude des noms, ou *onomatologie*, est une étude extrêmement intéressante au point de vue de la philologie, de l'archéologie et de l'art héraldique. Jusqu'au x^e^ siècle, les personnes n'étaient désignées que par leurs noms de baptême. Vers cette époque, une habitude s'introduisit parmi les seigneurs, fort critiquée depuis par Montaigne. Tandis que les Romains donnaient leurs noms à leurs terres (*fundus Cornelianus, fundus Semronianus*), les possesseurs de fiefs prirent le nom de leurs seigneuries « *C'est un vilain usage et de très mauvaise conséquence en notre France*, dit Montaigne, *d'appeler chascun par le nom de sa terre et seigneurie, et la chose du monde qui faict plus mesler et mescognoistre les races. Un cadet de bonne maison, ayant eu pour son apanage une terre, sous le nom de laquelle il a été cogneu et honnoré, ne peult honnestement l'abandonner : dix ans après sa mort, la terre s'en va à un estrangier qui en faict de mesme ; devinez où nous sommes de la cognoissance de ces hommes.* » (*Essais*, liv. I^er^, ch. 46.) — Quant aux roturiers et aux serfs, ils furent désignés soit par des *qualités physiques* : Legrand, Lepetit, Leblanc, Lenoir, Lerouge, Lebègue), soit par des *qualités* morales (Lesage, Lehardy) ; — soit par la *nationalité* (Lefrançois, Langlois, Lebreton, Lenormand) ; — soit par le *lieu d'habitation* (Dumoulin, Desjardins, Duverger, Delahaye, Dupré) ; — soit par la *profession* ou la *position sociale* (Boulanger, Leboucher, Leprieur). — Ces noms, d'abord individuels, devinrent héréditaires à partir de Philippe-Auguste, et formèrent dès lors une sorte de propriété transmissible aux descendants, et même, suivant les localités, à des légataires.

sous le nom de *lettres de commutation*, et sauf le droit des tiers qui pouvaient s'opposer à l'enregistrement desdites lettres, dans les cours de Parlement. — Un grand nombre de familles obtinrent des lettres de commutation pour se soustraire à des noms indécents (1), ridicules (2) ou infâmes (3). Pendant la période révolutionnaire, non seulement le choix des prénoms fut abandonné aux caprices de la libre fantaisie (4), mais il fut permis de changer de nom de famille par une simple déclaration faite à la municipalité (5). Bientôt, pour réprimer les abus, la loi du 10 fructidor an II défendit de prendre d'autres noms que ceux inscrits sur l'acte de naissance et obligea ceux qui les avaient quittés de les reprendre. Enfin la loi du 11 germinal an XI accorda au Gouvernement le droit d'autoriser les changements de nom. Cette loi est encore en vigueur.

151. Cette autorisation est donnée par un décret en conseil d'État. Un arrêté du ministre de la justice, du

(1) Telles furent les familles de Montluc, de Cumont, Beauharnais, de Bonnechose, dont le nom primitif, le *nom avant la lettre*, se devine assez.

(2) Le fils d'une des victimes de Boileau, auquel le fameux vers :

J'appelle chat un chat, et Rollet un fripon,

avait fait une triste et proverbiale célébrité, fut autorisé à prendre le nom de *Saint-But*.

(3) Il était ordonné à la famille des assassins des rois, de changer de nom (V. nos *Répétitions de droit criminel*, 2e édit , n° 47 et note I).

(4) On alla loin dans cette voie, car on affubla les enfants de noms de légumes et d'animaux, oubliant la sage maxime de Pythagore :

Père de famille, impose à tes enfants des noms qui les honorent à leurs propres yeux. — Ne donne point des noms d'animaux aux hommes, ni des noms d'hommes aux animaux. (*Vers dorés.*)

(5) La citoyenne Goux, ayant demandé à prendre le nom de *Liberté*, la Convention nationale, par un décret du 24 brumaire an II (14 novembre 1793), la renvoya par-devant la municipalité de son domicile pour y déclarer le nouveau nom qu'elle adoptait. — Le même jour, sur la proposition faite qu'il fût défendu à tout citoyen de prendre pour nom propre ceux de *Liberté* et *d'Égalité*, la Convention passa à l'ordre du jour, « *par le motif que chaque citoyen a le droit de se nommer comme il lui plaît.* »

25 juin 1828, voulant réfréner la multiplicité des demandes en changement, substitution ou addition de nom, exige que la demande soit d'abord portée au ministre, avant de l'être au conseil d'État (1). Elle doit, avant tout, être rendue publique, par une insertion au *Journal officiel*.

Si elle n'a pas été précédée de cette insertion, si elle n'énonce aucun motif grave et légitime, si elle n'est pas accompagnée des pièces nécessaires pour justifier l'intérêt du réclamant, elle est arrêtée dès son début au ministère et classée sans autre suite. Dans le cas contraire, elle est transmise au conseil d'État.

155. Comment a lieu la délibération du conseil d'État ?

L'examen préparatoire et la solution définitive appartiennent à la section de législation, justice, affaires étrangères. — Le décret rendu est inséré au *Bulletin des Lois*.

156. Le décret qui autorise un changement de nom est-il exécutoire immédiatement ?

Non ; il ne l'est qu'au bout d'un an. — Pendant le cours de cette année, peuvent faire opposition pour obtenir la révocation du décret autorisant le changement de nom : *toute personne y ayant droit*, c'est-à-dire :

1° Les tiers qui portent le même nom que celui concédé au postulant ;

2° Les membres de la famille de ce dernier ;

3° Les communes dont le nom a été pris.

— S'il n'y a pas d'opposition, ou si celles qui ont été faites n'ont point été admises, le décret autorisant le changement a son plein et entier effet à l'expiration de l'année.

157. Quel est l'effet de l'opposition reconnue fondée ?

(1) Voir une disposition semblable en matière de recours comme d'abus (n° 207).

Le décret de concession est révoqué, et si le concessionnaire prétend avoir des droits acquis, les parties sont renvoyées devant les tribunaux civils, car les noms patronymiques constituent une véritable propriété (1).

§ 8. — Prises maritimes.

158. Qu'entend-on par prise maritime ?

La prise maritime est la capture d'un vaisseau ou des marchandises formant la cargaison d'un vaisseau, opérée par la force publique de chaque puissance belligérante.

159. Comment s'exerçait autrefois le droit de prise maritime ?

Jusqu'en 1856, le droit de prise maritime s'exerçait non seulement par la force publique des États belligérants, mais aussi par des particuliers auxquels ces États avaient accordé des *lettres de marque*, et qui *armaient en course* à leurs frais et pour leur propre compte des bâtiments de guerre, appelés *corsaires* (2).

160. Comment s'exerce aujourd'hui le droit de prise maritime ?

— A la suite de la guerre de Crimée, après la signature

(1) V. sur cette matière une dissertation de M. Macarel dans la *Thémis*, t. III, p. 122.

(2) Ce mot était pris quelquefois adjectivement :

> C'est qu'en fait d'aventure, il est très ordinaire
> De voir gens pris sur mer par quelque turc corsaire.
> (Molière, *l'Étourdi*, Acte IV, sc. 1).

Voltaire dit également : *Vous concevez assez ce que nous eûmes à souffrir dans le vaisseau corsaire..... Cette fleur qui avait été réservée pour le beau prince de Massa Carara me fut ravie par le capitaine corsaire. C'était un nègre abominable, qui croyait encore me faire beaucoup d'honneur* (*Candide*, ch. XI). — Par extension, on appela *corsaire*, le capitaine d'un vaisseau armé en course. — Il ne faut pas confondre *corsaire* avec *pirate*. « *Les pirates, forbans ou écumeurs de mer sont des ennemis déclarés de la société, des violateurs de la foi publique et du droit des gens, en un mot, des voleurs publics à force ouverte et à main armée.* » (Valin, sur l'Ordonnance de 1681, liv. III, tit. IX, art. 3.)

du traité de Paris, les ministres plénipotentiaires de France, d'Angleterre, de Russie, d'Autriche, de Prusse, de Sardaigne et de Turquie, réunis en conférence, arrêtèrent à la date du 16 avril 1856, une déclaration solennelle réglant divers points de droit maritime. — Cette déclaration consacre quatre principes nouveaux.

1° La course est abolie (1);

2° Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre;

3° La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi;

4° Les blocus, pour être obligatoires, doivent être *effectifs*, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi.

— Ainsi, aujourd'hui, le droit de prise maritime, du moins entre les puissances qui ont adhéré à la déclaration du 16 avril, ne peut plus être exercé que par les vaisseaux de guerre des États belligérants (2).

(1) Les États-Unis ont refusé d'adhérer à cette déclaration en se fondant sur ce que leur marine militaire est inférieure à celle des autres puissances maritimes, et qu'ils se trouveraient, en cas de guerre, dans un état d'infériorité marquée par rapport aux autres puissances, s'ils n'avaient pas la ressource de faire appel à des corsaires. — V. sur le droit de prise : Hautefeuille, *Droits et devoirs des neutres*, t. I, p. 327 ; — Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, p. 47 ; — de Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, t. I, p. 2.

(2) On rencontre souvent dans les traités de droit maritime et même dans certains romans, notamment dans les romans maritimes d'Eugène Sue : (la *Coucaratcha*, la *Vigie de Kontven*, *Plick et Plock*), deux expressions techniques qu'il nous semble utile de définir : la *semonce* et la *recousse*. — La *semonce* est l'ordre intimé par un navire à un autre navire, au moyen du porte-voix ou par un coup de canon tiré à poudre, d'avoir à se faire connaître pour ami, ennemi ou neutre. La *recousse* est la reprise d'un navire sur l'ennemi, dans les vingt-quatre heures de la prise. — Le navire *recous* par un corsaire était attribué à l'équipage capteur. — Si la reprise est effectuée par un navire de l'État, le navire est restitué à ses propriétaires, sous la condition qu'ils payeront aux équipages reprenneurs le trentième ou le dixième de la valeur de la reprise, selon qu'elle a été opérée avant ou après les vingt-quatre heures.

161. Quelles sont les questions à résoudre en matière de prises maritimes ?

Dans la prise maritime, il y a deux questions à résoudre :

1° La question de la validité ou de la nullité de la prise ;

2° La liquidation de cette prise.

162. Par qui est jugée la question de la validité ou de la nullité de la prise ?

Par un *Conseil des prises* (1), établi à Paris, en cas de guerre, sauf recours au conseil d'État.

163. Quelle est la composition du conseil des prises ?

Le Conseil des prises est composé :

1° D'un conseiller d'Etat, président;

2° De six membres, dont deux maîtres des requêtes ;

2° D'un commissaire du Gouvernement;

4° D'un secrétaire greffier.

Ces membres sont nommés par décret; leurs fonctions sont gratuites (2).

164. Quelle est la procédure des prises maritimes ?

Il y a d'abord une instruction préliminaire faite par des *commissions locales* diversement composées selon que la prise a été conduite dans un port de France, — ou des colonies ou dans un port étranger. — Ces commissions ne donnent qu'un avis. L'affaire une fois introduite est portée devant le Conseil des prises, où elle est jugée sans publicité, en premier ressort seulement.

165. Comment a lieu devant le conseil d'État l'instruction sur le recours du conseil des prises ?

La section des travaux publics, agriculture, commerce, est chargée de l'instruction préparatoire.

La délibération définitive appartient à l'assemblée générale (Décr. 21 août 1872, art. 6).

(1) La loi du 14 février 1793 avait attribué aux tribunaux de commerce le jugement des contestations élevées sur la validité de la liquidation des prises.

(2) L. 14 février 1793.

166. Pourquoi les contestations relatives aux prises maritimes, qui sont contentieuses, sont-elles décidées administrativement ?

Ces contestations sont certainement contentieuses, car elles peuvent léser un droit véritable. Ce qui le prouve, c'est qu'à une certaine époque, elles ont été déférées aux tribunaux ordinaires. Pourquoi donc sont-elles décidées administrativement? On a craint, sans doute, que la publicité, introduite en 1831, dans les affaires contentieuses, ne présentât des inconvénients au point de vue des relations internationales.

167. Par qui est faite la liquidation des prises maritimes ?

Jadis, au temps des corsaires, la prise faite par l'un d'eux était partagée par l'armateur, les officiers et les hommes de l'équipage, d'après une proportion déterminée par l'arrêté du 2 prairial an II. — En cas de contestation, l'affaire était jugée par les tribunaux de commerce, comme affaire privée. — Quant aux prises faites par les vaisseaux de l'État, elles sont réparties entre les officiers et l'équipage, sauf pour l'État un droit de préemption consistant à acquérir, pour son service, les bâtiments capturés, ainsi que les vivres, munitions et marchandises. — Les contestations, s'il s'en élève, sont tranchées par le ministre de la marine.

§ 9. — Actes relatifs aux cultes.

A. — *Notions préliminaires sur l'organisation des différents cultes.*

168. Quelle est la législation actuelle sur les rapports de l'État et des églises ?

Cette législation est contenue dans la loi du 18 germinal an X. — Cette loi renferme deux parties :

1° Le concordat du 26 messidor an IX ;

2° Les articles organiques du concordat.

169. Qu'est-ce que le concordat ?

On entend par *concordat*, *lato sensu*, un traité conclu entre un Gouvernement et un pape, concernant les affaires religieuses (1). Spécialement le concordat de l'an IX est un traité conclu entre Bonaparte (Napoléon) premier consul de la République française, et Chiaramonti (Barnabé), pape de l'Église catholique, sous le nom de Pie VII, concernant le rétablissement, en France, du culte catholique et le règlement des affaires ecclésiastiques. — Le concordat est l'acte le plus important qui

(1) Les principaux concordats sont : 1° le *concordat de Worms*, conclu en 1122 entre l'empereur d'Allemagne Henri V et Calixte II, qui mit fin à la *querelle des investitures* (V. sur la *querelle des investitures*, l'*Histoire de Grégoire VII*, par M. Villemain). 2° Le concordat de 1516 entre le roi de France François Ier et Jean de Médicis, plus connu sous le nom de Léon X, relativement à la nomination des évêques et à la collation des bénéfices. Ce concordat a régi en France les rapports de l'État et de l'Église jusqu'à la *Constitution civile du clergé*. Les affaires concernant les cultes ont été réglées non seulement par des concordats, mais encore par des *pragmatiques sanctions*. On appelait *pragmatique sanction* dans l'empire d'Orient, les rescrits qui étaient l'objet d'une expédition spéciale, au lieu d'être simplement répondus en marge d'une supplique. La curie romaine prit l'habitude de donner ce nom aux actes des souverains qui la concernaient. Une *pragmatique sanction* est donc un acte unilatéral (*et non un traité*) émanant du pouvoir civil et réglant des affaires religieuses. Les principales pragmatiques sont : 1° la pragmatique de 1268, attribuée à Louis IX, mais dont l'authenticité est vivement contestée (V. MM. Tomassy, *De la pragmatique sanction attribuée à saint Louis*, dans le *Nouveau Correspondant* d'octobre 1844, et Affre, *Traité de l'appel comme d'abus*). — 2° La *pragmatique de Bourges*, promulguée par Charles VII, en 1438, qui établit la suprématie des conciles généraux sur le pape, en déclarant : « *que le concile régulièrement assemblé tient la puissance de J.-C.; que toute personne, même le pape, est tenue d'obéir à ses décrets pour les choses qui appartiennent à la foi.* — Mentionnons en passant que c'est la pragmatique de Bourges qui abolit l'usage des représentations théâtrales dans les églises, et notamment la *fête des fous*, sorte d'orgie allégorique dans laquelle le pouvoir ecclésiastique passait successivement des mains de l'évêque dans celles du curé, du diacre, du sous-diacre, du bedeau et de l'enfant de chœur, sans doute, pour rendre un instant la suprématie aux *pauvres d'esprit* à qui l'Évangile promet le royaume des cieux. (V. *Les fous en titre d'office*, par le bibliophile Jacob.) (Jules Lacroix.)

ait réglementé en France, les relations légales de l'État et des églises, depuis la *constitution civile du clergé* (1). Il mit fin au régime de liberté absolue, ou, comme on l'a dit, d'*indifférence universelle*, qui existait en cette matière depuis la loi du 7 vendémiaire an IV.

170. Qu'entend-on par les articles organiques du concordat ?

On désigne ainsi une série de dispositions contenant des prescriptions de police et réglant l'organisation du culte catholique et des autres cultes reconnus.

Ces dispositions sont émanées du Gouvernement

(1) Cette constitution qu'on représente comme une œuvre de persécution et une entreprise tyrannique sur les consciences peut se résumer dans quatre dispositions principales :

1° Elle assimile la division ecclésiastique à la division civile du royaume, en décidant que chaque département formerait un seul diocèse et que chaque diocèse aurait la même étendue et les mêmes limites que le département. Il y avait 135 évêchés, il n'y en a plus que 83. Certains diocèses comprenaient 1,400 paroisses, d'autres n'en avaient que 20. Cette anomalie disparut.

2° Les évêques et les curés sont nommés par le peuple. C'est un retour aux temps primitifs de l'Église qui ont été les temps héroïques du christianisme. Pour être éligible à un évêché, il est nécessaire d'avoir rempli pendant quinze ans au moins, les fonctions du ministère ecclésiastique dans le diocèse ; pour être élu curé, il faut avoir rempli les fonctions de vicaire au moins pendant cinq ans.

3° Un serment est imposé aux évêques et aux curés élus. C'est surtout la nécessité de ce serment qui a soulevé contre la Constitution civile du clergé, les haines et les colères sacerdotales. — Quels étaient donc les termes de cet *odieux serment ?* Les voici : « *Je jure de veiller avec soin sur les fidèles du diocèse* (ou de la *paroisse*), *qui m'est confié, d'être fidèle à la nation, à la loi et au roi, et de maintenir de tout mon pouvoir la Constitution décrétée par l'Assemblée nationale et acceptée par le roi.* »

Voici maintenant les termes du serment imposé aux évêques par le Concordat : *Je jure et promets à Dieu sur les saints Evangiles, de garder obéissance et fidélité au Gouvernement établi par la constitution de la République française. Je promets aussi de n'avoir aucune intelligence, de n'assister à aucun conseil, de n'entretenir aucune ligue, soit au dedans, soit au dehors, qui soit contraire à la tranquillité publique ; et, si, dans mon diocèse ou ailleurs, j'apprends qu'il se trame quelque chose au préjudice de l'État, je le ferai savoir au Gouvernement.* » Lequel de ces deux serments est le plus contraire à la dignité épiscopale : celui qui exige des évêques la promesse d'être fidèles à la nation, à la loi et au roi, ou celui qui fait d'eux les *espions* du Gouvernement et les érige en dénonciateurs ?

français seul. Aussi ont-elles été l'objet de vives protestations de la part du pape. Ces protestations ne sont pas fondées, car ces articles organiques ont été rendus en exécution de l'article premier du concordat (*approuvé par le pape*), aux termes duquel « *la religion catholique, apostolique et romaine devait être librement exercée en France en se conformant aux règlements de police que le Gouvernement jugerait nécessaires pour la tranquillité publique.* — Ces règlements jugés nécessaires ont été faits par le Gouvernement français en vertu de son droit de police sur l'exercice public des cultes : ce sont les articles organiques. D'ailleurs ces articles ne sont pour la plupart que la reproduction d'anciennes règles qui existaient sous l'ancienne monarchie, et qui avaient été établies par les rois et par les parlements, sans la participation du pape. Or, l'article 16 du concordat déclare expressément que « *Sa Sainteté reconnaît dans le premier consul de la République française les mêmes droits et prérogatives dont jouissait près d'elle l'ancien Gouvernement* ». — Le Gouvernement français avait donc agi dans les limites de son droit. Toutefois, dans un esprit de concession exagéré, il a consenti à modifier ou à supprimer un certain nombre d'articles, et il a eu la faiblesse de laisser presque tous les autres sans exécution (1).

(1) Parmi les articles non exécutés, nous citerons les suivants :

Art. 4. Aucun concile national ou métropolitain, aucun synode diocésain, aucune assemblée délibérante n'aura lieu sans la permission expresse du Gouvernement.

Art. 12. Il sera libre aux archevêques ou évêques d'ajouter à leur nom le titre de *citoyen* ou celui de *monsieur*. Toutes autres qualifications sont interdites.

Art. 20. Les évêques seront tenus de résider dans leurs diocèses ; ils ne pourront en sortir qu'avec la permission du premier consul.

Art. 24. Ceux qui seront choisis pour l'enseignement dans les séminaires souscriront la déclaration faite par le clergé de France en 1682 ; ils se soumettront à enseigner la doctrine qui y est contenue.

Art. 43. Tous les ecclésiastiques seront habillés à la française et en noir. Les évêques pourront joindre à ce costume la croix pastorale et les bas violets.

171. Quels sont les principes fondamentaux de notre législation dans l'ordre religieux ?

Ces principes sont :

1° Liberté absolue de conscience (1) ;

2° Admissibilité de tous les Français, sans distinction de croyances religieuses, à l'exercice des droits civils et politiques et à tous les emplois publics (2) ;

3° Sécularisation de l'état des personnes par la création des officiers de l'état civil (3) ;

(1) Ce principe était violé par la loi du 18 novembre 1814, sur l'observation du dimanche, récemment abrogée. Il l'est encore par les dispositions du décret du 24 messidor an XII, relatives aux honneurs militaires à rendre au *Saint-Sacrement*, et par la formule religieuse du serment que le Code d'instruction criminelle impose aux jurés (V. nos *Répétitions de droit criminel*, 2e édit., p. 461, note 2.

(2) On ferait un gros volume avec les dispositions des ordonnances, édits, déclarations qui déclarent les protestants inadmissibles aux charges publiques. Sans parler des édits de 1681, 1685 qui excluent les protestants de toute charge à la cour, dans la ferme, dans les finances, dans les parlements ou dans les justices des seigneurs, nous nous bornerons à mentionner un certain nombre de déclarations qui interdisent aux protestants l'exercice de presque toutes les professions. Ainsi les protestants ne pouvaient être ni procureurs, ni avocats, ni notaires, ni greffiers, ni huissiers, ni sergents, ni recors (juin 1681, juillet 1682, novembre 1685 ; ni libraires, ni imprimeurs, ni épiciers, ni médecins, ni apothicaires (janvier, août, septembre 1685) ; les femmes protestantes ne pouvaient être sages-femmes (février 1680) ; il est défendu aux écuyers protestants de *donner des leçons d'équitation, de louer des chevaux* (janvier 1683) ; défense aux protestants *de faire des souliers* (septembre 1684) — Voir le *Code de la religion et des mœurs*, par l'abbé Mousy, *passim* : voir aussi un article de M. P. E. Cère, dans *La France* du 10 juillet 1881.

(3) Pendant des siècles le clergé a tenu seul les registres de l'État civil, et l'on trouve encore aujourd'hui des personnes qui se moquant de l'*ignorance des pauvres maires de campagne* demandent que l'on restitue les registres au clergé, à *des hommes dont le ministère exige de l'instruction et une probité scrupuleuse*. Ces personnes oublient d'abord que les actes de l'État civil sont rédigés par les secrétaires de mairie, c'est-à-dire par les *maîtres d'école*, qui, en dépit du vers d'Alfred de Musset, sont *beaucoup plus instruits que monsieur le curé et son vicaire*, dans 99 communes sur 100. Maintenant veut-on savoir comment étaient tenus par le clergé les actes de l'État civil, non pas au moyen âge et dans une petite commune d'une province reculée, mais à Paris, en plein dix-septième siècle ? Ouvrons les registres des paroisses Saint-Séverin, Saint-Eustache et Saint-Paul. A Saint-Séverin, on voit le curé célébrer le

4° Droit de police de l'État sur l'exercice public des cultes ;

5° Intervention de l'État dans l'organisation des cultes reconnus.

172. Quels sont les cultes reconnus par l'État ?

Les seuls cultes reconnus par l'État sont :

1° L'Église réformée ou calviniste ;

2° L'Église de la confession d'Augsbourg ou luthérienne ;

3° Le culte israélite.

mariage de Nicolas Le Prêtre, greffier, et de Jacqueline Nielló, cousine de Boileau-Despréaux, dont le premier mari, Nicolas la Biche, procureur au Châtelet, n'était décédé que trois mois et vingt-deux jours auparavant, et avait été enterré dans la paroisse (25 février 1612). A Saint-Eustache, dans les actes de 1653 à 1659, on omet tout simplement le nom du mort. On lit, en effet, sur les registres : *convoi d'un homme, convoi d'une femme* (janvier 1627). En revanche on y trouve détaillés le nombre des prêtres, les ornements, *la somme payée à-compte, la somme due.* Un grand nombre de prêtres, considérant les registres comme leur propriété particulière, y inscrivaient leurs recettes, leurs dépenses, et les petits détails de leur vie privée. L'un, le vicaire de Saint Paul, annonce gravement sur les registres de l'année 1642, la naissance d'une chienne : « *La nuit d'entre le jeudi 9 et le vendredi 10 janvier, ma bichonne fit deux chiennes et un chien. Je donnai la plus petite à M. Hallard, et le lendemain je coupai les oreilles aux deux autres.* » Un autre vicaire de la même paroisse énumère avec complaisance sur le registre des décès, les étrennes qu'il a reçues : « *le dernier jour de l'année* 1647, mademoiselle Forêt me donna deux bouteilles de vin et un gros morceau de pâté. De plus, je reçus de madame de Montplaisir deux quarts d'écus ; de madame de Carrob, une langue de bœuf ; de M. de Lamars, onze bouteilles de vin, dont deux de blanc, trois chapons, dont un prêt à mettre à la broche ; de M. de Blossy, une bonne grosse carpe ; de madame Corneille, un petit pain de sucre et une boîte d'écorces de citron. Le même nous apprend, à la suite d'un acte d'inhumation faite le 16 octobre 1650, que M. de Saint-Paul, son curé, lui commanda d'aller dîner avec lui, où il fit très bonne chère. Quelles furent les conséquences de cette bonne chère ? On peut les conjecturer par la mention suivante écrite le lendemain, à la suite d'un convoi : *Pris un lavement pour apaiser une colique.* Enfin quelques jours après le même vicaire écrit sur le registre des décès : *Fin du misérable mois d'octobre qui ne cessa de pleuvoir tellement que ceux qui vivront boiront du verjus, et que M. de Saint-Paul, notre bon curé, n'en sera pas plus exempt.* » Voilà comment étaient tenus les registres de l'état civil, à Paris, par ces hommes *probes et instruits* (V. les curieuses recherches de M. Berriat Saint-Prix, ancien doyen de la Faculté de droit de Paris, *sur la législation et la tenue des actes de l'État civil*).

173. Quelles sont les différences qui séparent les cultes reconnus des cultes non reconnus ?

Un certain nombre de différences existent au point de vue des *avantages*, des *incompatibilités*, de l'*appel comme d'abus*, du *droit de réunion*.

I. *Avantages*. — Les cultes reconnus jouissent *provisoirement* de certains avantages dont ne jouissent pas les cultes non reconnus, et dont ils ne tarderont pas, du reste, à être dépossédés. Ainsi :

1° Ils sont seuls salariés par l'État ;

2° Ils sont dispensés du service militaire, à titre conditionnel (L. 27 juill. 1872, art. 20, § 7) ;

3° Ils sont dispensés de la tutelle hors de leur résidence (C. civ., art. 427, *in fine*) ;

4° Les édifices des cultes reconnus sont, dans une certaine mesure et sous des conditions déterminées par des lois spéciales, à la charge de l'État et des communes.

II. *Incompatibilités*. — Les ministres d'un culte reconnu ne peuvent remplir les fonctions de juré en matière criminelle (L. 21 novembre 1872, art. 3). Ils ne peuvent être élus membres du conseil municipal dans la commune où ils sont en exercice.

III. *Appel comme d'abus*. — L'appel comme d'abus ne s'applique pas aux cultes non reconnus.

IV. *Droit de réunion*. — Pour les cultes reconnus, il y a liberté entière de réunion, dans les édifices consacrés. Au contraire, pour les cultes non reconnus, une autorisation est nécessaire, sous peine de tomber sous l'application des lois relatives aux réunions illicites. Cette autorisation est donnée par décret, en conseil d'État, ou par le préfet s'il s'agit de réunions accidentelles (Décr. 19 mars 1859, art. 3).

174. Comment est organisé le culte catholique ?

Les personnes, au point de vue catholique, se divisent en *laïques* et en *clercs*. Les laïques n'ont aucune

part à l'autorité spirituelle. Les clercs forment deux ordres : les *ordres mineurs*, chargés du *ministère*, et les *ordres sacrés* ou *majeurs*, chargés du *sacerdoce*.

175. Ordres mineurs. — Les clercs, chargés du ministère, assistent le prêtre dans ses opérations. Ils jouent un rôle analogue à celui des prosecteurs dans un amphithéâtre, ou des préparateurs dans un laboratoire de physique ou de chimie.

On distingue :

1° *Les simples clercs tonsurés*, qui ne diffèrent des laïques que par l'habit et la tonsure ;

2° *Le portier* qui, dans la primitive Église, était préposé à la garde de l'église afin d'empêcher les païens d'y pénétrer ;

3° *Le lecteur ;*

4° *L'acolyte*, qui porte les cierges, prépare l'encensoir, l'eau et le vin, et tout l'attirail de la sacristie ;

5° *L'exorciste* qui a pour mission de chasser les démons. — Ce dernier ordre n'a pas été conservé. Aujourd'hui la fonction de chasser les démons est réservée exclusivement aux prêtres qui s'en acquittent avec la plus grande facilité.

176. Ordres majeurs. — Les ordres majeurs comprennent :

1° *Les sous-diacres*, qui chantent l'épître à la grand'-messe ;

2° *Les diacres* qui baptisent et prêchent (1) ;

3° *Les prêtres ;*

4° *Les évêques* (2) qui cumulent les pouvoirs du mi-

(1) Saint Paul exige des diacres qu'ils ne soient point *ivrognes* (1re épître à Timothée). Il y avait aussi dans la primitive Eglise, des diaconesses ; c'étaient des veuves ou des filles, âgées d'au moins soixante ans, et qu'on choisissait parmi les plus vertueuses. « *Elles servaient*, dit l'abbé Fleury, à *soulager les diacres en ce qui concernait les femmes.* » (*Droit ecclésiastique*, t. I, p. 94.)

(2) Pour être nommé évêque, il faut être Français d'origine. Il ne suffit pas d'être naturalisé Français.

nistère et du sacerdoce. On distingue les évêques *métropolitains* ou archevêques, les évêques *in partibus infidelium*, et les patriarches, titre réservé aux évêques de Jérusalem, de Constantinople, d'Alexandrie et d'Antioche.

5° Au sommet de la hiérarchie est le pape, entouré des cardinaux.

177. Comment sont organisées les églises protestantes ?

Toutes les églises protestantes ont ceci de commun :

1° Qu'elles n'admettent aucune hiérarchie entre les pasteurs ;

2° Qu'elles n'ont point de chef visible ;

3° Que les laïques participent dans une certaine mesure à la puissance spirituelle.

178. Les deux églises protestantes reconnues par l'État ont la même organisation locale. Elles ne diffèrent que par la constitution du gouvernement central.

179. Église réformée ou calviniste (1). — La base de l'administration est la *paroisse*.

Dans chaque paroisse, il y a :

1° Un ou plusieurs pasteurs ;

2° Un conseil presbytéral, composé de quatre membres laïques au moins, de sept au plus, et présidé par le pasteur ou l'un des pasteurs.

Le conseil presbytéral administre la paroisse sous l'autorité d'un *consistoire* ou *église consistoriale*.

180. Le consistoire est le conseil presbytéral du chef-lieu de la circonscription territoriale. Il se compose :

1° Du conseil presbytéral de ce chef-lieu, dont les membres sont portés au double ;

2° De tous les pasteurs du ressort ;

(1) Voir *Dictionnaire d'administration ecclésiastique à l'usage des églises protestantes* de France, par Ernest Lehr. — *Lois, décrets et règlements relatifs à l'administration des cultes*.

3° D'un délégué laïque de chaque conseil presbytéral de la circonscription.

181. Il y a une église consistoriale pour six mille membres de la même confession. Les consistoires veillent au maintien de la discipline, à l'administration des biens de l'église, et à celle des deniers provenant des aumônes. Ils nomment et destituent les pasteurs.

182. L'administration centrale est confiée à des *synodes* et à un *consistoire central.*

183. Synodes. — Les synodes sont des assemblées composées des pasteurs et des délégués laïques de chaque église consistoriale. Cinq églises consistoriales forment l'arrondissement d'un synode. Les synodes ont des fonctions purement spirituelles. Ils sont chargés de veiller sur tout ce qui concerne la célébration du culte, l'enseignement de la doctrine, et la conduite des affaires ecclésiastiques. Ils ne peuvent s'assembler sans l'autorisation du Gouvernement et leurs sessions ne peuvent durer que six jours.

184. Consistoire central. — Le consistoire central a été créé par le décret du 26 mars 1852 pour servir d'intermédiaire entre les églises et le Gouvernement et s'occuper des questions d'intérêt général dont il peut être saisi soit par l'administration, soit par les conseils consistoriaux ou presbytéraux. Il siège à Paris, et est composé de treize membres laïques et des deux plus anciens pasteurs de Paris.

185 Confession d'Augsbourg. — La législation qui régissait l'église de la confession d'Augsbourg depuis 1852, a été remplacée par la loi organique du 1er avril 1879 et par le règlement d'administration publique du 12 mars 1880. Cette législation nouvelle a été la conséquence de la cession du territoire par laquelle l'église française de la confession d'Augsbourg a perdu son centre historique et légal, Strasbourg, où siégeaient son

consistoire général, le séminaire et la faculté de théologie qui assuraient le recrutement de son corps pastoral. La loi nouvelle a substitué à l'ancienne organisation le régime représentatif. Le principe électif y domine à tous les degrés. L'Église de la confession d'Augsbourg a des pasteurs, des inspecteurs ecclésiastiques, des conseils presbytéraux, des consistoires, des synodes particuliers et un synode général.

Les pasteurs sont nommés par le consistoire, sur la présentation du conseil presbytéral. Chaque église a un conseil presbytéral, composé du pasteur et d'un certain nombre d'*anciens*. Il est élu par les fidèles, et est chargé d'administrer la paroisse. Le consistoire est composé de tous les pasteurs de la circonscription, et d'un nombre double d'anciens délégués par les conseils presbytéraux. Il contrôle l'administration de ces derniers, règle leurs budgets et arrête leurs comptes. Les circonscriptions réunies de plusieurs consistoires forment le ressort d'un synode particulier qui se compose de tous les membres des consistoires du ressort, et qui est représenté dans l'intervalle de ses sessions par une commission synodale prise dans son sein et nommée par lui. Enfin, le synode général est l'autorité supérieure de la confession d'Augsbourg ; il se compose de pasteurs et de laïques élus par les synodes particuliers, et nomme une *commission exécutive* qui communique avec le Gouvernement.

186. Quelle est l'organisation du culte israélite?

L'organisation du culte israélite a pour base un règlement du *grand sanhédrin*, assemblée générale des Juifs tenue à Paris le 10 décembre 1806, à laquelle toutes les synagogues de l'Europe envoyèrent des représentants. Ce règlement reçut la sanction législative par le décret du 17 mars 1808.

187. Le culte israélite a des consistoires départementaux et un consistoire central.

188. Consistoires départementaux. — *Grands rabbins, rabbins communaux, mohels et schohets.*

La France est divisée en *consistoires départementaux.* Il y a une synagogue et un consistoire dans chaque département, renfermant 2.000 habitants professant la religion de Moïse. A la tête de chaque consistoire est un *grand rabbin consistorial.* Les synagogues particulières sont administrées par deux notables et un rabbin communal. Les fonctions du consistoire sont de veiller à ce que les rabbins ne s'écartent pas des décisions doctrinales du grand sanhédrin et de surveiller l'administration des synagogues particulières. Les fonctions des rabbins sont d'enseigner la religion et la doctrine renfermée dans les décisions du grand sanhédrin; de *rappeler en toutes circonstances l'obéissance aux lois, notamment, et en particulier, à celles relatives à la défense de la patrie, et de faire considérer aux Israélites le service militaire comme un devoir sacré, et de leur déclarer que, pendant le temps où ils se consacreront à ce service, la loi religieuse les dispense des observances qui ne peuvent se concilier avec lui.*

189. Outre les rabbins et grands rabbins, le culte israélite a des ministres subalternes, appelés *mohels* et *schohets.* Le *mohel* est un israélite chargé d'opérer la circoncision.

Le *schohet* est un sacrificateur chargé de saigner les animaux à l'abattoir conformément aux prescriptions de la loi judaïque. On sait, en effet, que la viande d'une bête abattue ou étouffée est impure (1).

190. Consistoire central. — Le consistoire central est établi à Paris. Il se compose d'un grand rabbin et d'autant de membres laïques qu'il y a de consistoires départementaux. Le grand rabbin du consistoire central a droit de surveillance et d'admonition à l'égard de tous les ministres du culte israélite. Il a le droit d'officier et de prêcher dans toutes les synagogues de France.

(1) Il y a quatre *schohets* à l'abattoir central de Paris (Maxime du Camp, *Paris, ses organes, ses fonctions et sa vie*, t. II, p. 84).

Tous les ministres du culte israélite et les membres laïques sont nommés à l'élection par des *corps de notables*. Le grand rabbin du consistoire central est nommé par une assemblée électorale composée :

1° Des membres du consistoire central ;

2° Des délégués des assemblées des notables de chaque circonscription consistoriale, à raison de deux par circonscription (1).

B. — *Du rôle du conseil d'État en matière de cultes.*

191. Le rôle du conseil d'État en matière de cultes, consiste :

1° A donner certaines autorisations ;

2° A statuer sur les appels comme d'abus.

I. DES AUTORISATIONS.

192. Quelles sont les autorisations que le conseil d'État est appelé à donner en matière de cultes ?

Le conseil d'Etat autorise :

1° La publication des actes du Saint-Siège, tels que bulles (2), brefs (3), rescrits (4), mandats (5), provi-

(1) V. Ordonn. du 25 mars 1844.

(2) Les bulles sont des lettres patentes du pape, ainsi nommées de la *bulle de plomb*, portant les images de saint Paul et de saint Pierre qui leur sert de sceau. Elles sont désignées par les premiers mots de leur texte. Les plus célèbres sont la bulle *cum occasione* (1653), qui condamna les *cinq propositions* extraites par le père Cornet de l'*Augustinus* de Jansénius, propositions qui, au dire d'Arnauld, de Nicole et de Pascal, *ne sont pas dans Jansénius ;* et la bulle *Unigénitus* (1713), censurant 101 propositions, extraites des *Réflexions morales sur le Nouveau Testament* du père Quesnel, dont la publication raviva les querelles du Jansénisme. Cette bulle suscita en France de nombreux troubles. Elle donna naissance à la secte des *convulsionnaires de Saint-Médard* (V. Carré de Montgeron, *La vérité des miracles du diacre Pâris ;* Sainte-Beuve, *Histoire de Port-Royal*).

(3) Les brefs sont des lettres closes, sans préambule, scellées de cire rouge, de l'*anneau du pêcheur*, c'est-à-dire d'un cachet où saint Pierre est représenté en pêcheur. — Ils contiennent des dispenses.

(4) Les rescrits sont des lettres du pape portant décision d'une difficulté quelconque.

(5) Les mandats ne sont plus en usage depuis le concile de Trente

sions (1), etc.; des décisions doctrinales ou dogmatiques, des formulaires ou confessions des églises réformées (2);

2° La convocation des conciles nationaux ou métropolitains, des synodes diocésains (3) et de toutes assemblées délibérantes;

3° Les congrégations religieuses, à l'effet de leur conférer la personnalité civile;

4° Les fondations pour l'entretien des ministres et l'exercice des cultes;

5° Les dons et legs faits aux communautés religieuses légalement reconnues.

II. Des appels comme d'abus.

193. Qu'entend-on par appel comme d'abus ?

L'appel comme d'abus est un moyen de réprimer les empiètements de la puissance ecclésiastique sur l'autorité civile et réciproquement.

194. Quelle est l'origine de l'appel comme d'abus ?

L'appel comme d'abus a pris naissance dans le con-

C'était un ordre adressé par le pape à un collateur de pourvoir quelqu'un du premier bénéfice qui serait vacant.

(1) Les provisions sont les lettres que reçoivent de Rome, les ecclésiastiques promus aux évêchés.

(2) En 1811 un décret de l'empereur défendit la publication d'un bref du pape et ordonna que ceux qui seraient prévenus d'avoir provoqué, transmis et communiqué de pareils brefs seraient poursuivis et punis comme de crimes tendant à troubler l'État par la guerre civile aux termes des art. 91 et 103 du Code pénal, c'est-à-dire *punis de mort*. « *Il n'est pas étonnant*, dit M. de Cormenin, qu'*avec ces rudes façons de procéder, la Cour de Rome n'ait eu la fantaisie de rien entreprendre, pendant la durée de l'empire.* »

(3) Le concile diocésain, qui est le premier degré, s'appelle spécialement synode du nom commun à tous les conciles. Il est composé de l'assemblée de tout le clergé d'un diocèse sous l'autorité de l'évêque. Le concile provincial ou métropolitain est le premier des tribunaux solennels qu'on nomme proprement conciles; il reçoit des appels et y est sujet; il est présidé par l'archevêque métropolitain et composé des évêques de la province. Le concile national est composé des évêques de toutes les provinces ou de plusieurs provinces dont les métropolitains se réunissent (Portalis, *Rapport au premier consul sur les articles organiques*).

flit qui s'éleva, au quinzième siècle, entre Philippe IV dit *le Bel* et Benoît Gaëtan, pape sous le nom de Boniface VIII. Il a son origine dans la plainte formée en 1329 par Pierre de Cugnières, chevalier ès lois et conseiller du roi, contre les empiétements des tribunaux ecclésiastiques, devant une réunion de barons, seigneurs et prélats, tenue à Vincennes sous la présidence du roi (1). Il fut décidé dans cette réunion que si les abus dont on se plaignait n'avaient pas été réformés, dans le délai d'un an, le *roi y apporterait tel remède qu'il plairait à Dieu et au peuple.* — Le recours pour abus devint, dès lors, une institution légale. Il fut définitivement établi sous Francois Ier en 1539, par l'édit de Villers-Cotterets, et prit bientôt une grande extension. Le clergé ne cessa de protester contre ce qu'il appelait l'*abus des appellations comme d'abus;* le pape Buoncompagni (Grégoire XIII) en demanda formellement la suppression au roi de France Henri III, mais il lui fut répondu : *qu'on déracinerait plutôt l'Apennin que les appellations.* — La connaissance des recours comme d'abus appartenait aux parlements. Elle appartient aujourd'hui au conseil d'État.

1° De l'appel comme d'abus pour le culte catholique.

195. Quels sont les cas d'abus de la part de l'autorité ecclésiastique?

Ces cas sont au nombre de cinq :

(1) Ce Pierre de Cugnières est célèbre par la fameuse réponse : *sciat fatuitas tua*, etc., qu'il fit à la bulle par laquelle le pape s'attribuait souveraineté sur le royaume de France. — Pour le punir de son audace, le clergé fit placer derrière le chœur de l'église de Notre-Dame de Paris, son portrait « *ou plutôt un marmot* (image grotesque) *contre lequel les bonnes femmes et les petits enfants vont attacher des chandelles, afin de luy brusler le nez par dérision* (Antoine Loisel, *Dialogue des avocats du parlement de Paris*, édition Dupin, p. 21). — Voir aussi Pasquier, *Recherches sur l'Histoire de France*, ch. XXXIII.

1° L'usurpation ou l'excès de pouvoir;

2° La contravention aux lois et règlements de la République;

3° L'infraction aux règles consacrées par les canons reçus en France;

4° L'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane;

5° Toute entreprise ou procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre la sûreté des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression ou en injure, ou en scandale public.

PREMIER CAS D'ABUS.

196. Quand y a-t-il usurpation ou excès de pouvoir?

Toute usurpation est un excès de pouvoir; mais tout excès de pouvoir n'est pas une usurpation. Il y a usurpation quand le chef spirituel empiète sur les attributions d'une autre autorité. Il y a excès de pouvoir, lorsqu'il sort simplement de ses attributions. Un exemple fera mieux comprendre cette distinction.

Il y aurait *usurpation*, si l'autorité ecclésiastique prononçait la nullité d'un mariage quant à ses effets civils.

Il y a excès de pouvoir dans le fait d'un évêque qui impose à des curés avant leur installation, leur démission en blanc (*Affaire de Dreux-Brézé, évêque de Moulins, 6 avril* 1857), ou qui procède à l'installation d'un curé non encore agréé par le Gouvernement.

DEUXIÈME CAS D'ABUS.

197. Dans quel cas le recours serait-il fondé sur la contravention aux lois et règlements de l'État?

On peut citer:

1° Le fait d'attaquer une loi dans un mandement;

2° Le fait de procéder à la célébration religieuse

d'un mariage sans qu'il ait été justifié de la célébration du mariage civil (1);

3° Le fait de conduire une procession dans les rues en violation d'un arrêté municipal;

4° Les contraventions aux règlements rédigés par les évêques relativement aux *oblations* (2);

5° Toute infraction aux règles du concordat.

TROISIÈME CAS D'ABUS.

198. Dans quels cas le recours a-t-il lieu pour contravention aux canons reçus en France ?

Les canons sont des règles ou décrets des conciles sur la foi ou la discipline. Les canons reçus en France sont ceux qui y ont été régulièrement publiés et consacrés par notre ancienne législation. Ils ont trait à la discipline.

On peut citer comme exemples de ce cas d'abus :

1° La violation des règles prescrites par les canons pour prononcer la déposition d'un curé inamovible, ou l'interdiction *a sacris* d'un simple prêtre;

2° Les décisions prises par les vicaires généraux d'un évêque décédé. Aux termes de l'art. 6 du décret du 28 février 1810, les pouvoirs des vicaires généraux s'éteignent à la mort de l'évêque, et l'administration du diocèse est confiée à des *vicaires capitulaires*, nommés par le chapitre. Toute décision prise par les anciens vicaires généraux est abusive.

(1) Ce fait constitue un délit prévu et puni par l'art. 200 du Code pénal. Cet article est remarquable en ce qu'il contient un cas de récidive *spéciale* et *successive* (V. nos *Répétitions de droit criminel*, 2e édition, n° 299).

(2) On appelle ainsi les *honoraires ecclésiastiques*, appelés autrefois *louables coutumes*, dus pour l'administration des sacrements. Ces honoraires sont fixés par les évêques, et le tarif en est approuvé par le Gouvernement. On ne peut rien exiger au delà du tarif, sous peine d'abus. — Ces oblations sont en argent ou en nature. Les actions intentées pour le paiement des oblations sont de la compétence du juge de paix (*Tribunal de Saint-Étienne*, 17 mars 1851 ; décision ministérielle, 14 octobre 1807).

QUATRIÈME CAS D'ABUS.

199. Qu'entend-on par libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane ?

Ce sont des maximes traditionnelles particulières à l'Église de France. Elles ont été recueillies par Pierre Pithou, en 1594, sous le titre de *Libertés de l'Église gallicane résumées en* 83 *articles* (1). La plupart de ces maximes ont été reproduites et consacrées dans les quatre articles de la fameuse *déclaration du clergé de France*, du 19 mars 1682, rédigée par Bossuet et signée par les trente-quatre archevêques et évêques et par les trente-deux députés ecclésiastiques, qui composaient l'assemblée.

Louis XIV ordonna par un édit du 23 mars de la même année que la doctrine de cette déclaration serait enseignée dans toutes les Facultés de théologie. L'article 24 de la loi de germinal an X imposa aux professeurs des séminaires l'obligation de souscrire la dite déclaration, et de se soumettre à enseigner la doctrine qui y est contenue. Enfin, le décret du 25 février 1810 déclara l'édit de Louis XIV du 24 mars 1682, loi générale de l'empire français (2).

200. Quelles sont les dispositions des quatre articles de la déclaration de 1682 ?

La doctrine de ces articles peut se résumer dans deux propositions :

(1) Cet ouvrage a été réimprimé en 1824 par Dupin aîné. Il a joui pendant plus de deux cents ans d'une très grande autorité en France. Voici en effet, le jugement qu'en a porté le chancelier d'Aguesseau : « *Quoique ces maximes ne soient que l'ouvrage d'un simple particulier, cet ouvrage est si estimé et si estimable, qu'on l'a regardé comme le palladium de la France, et qu'il y a obtenu une sorte d'autorité plus flatteuse pour son auteur que celle des lois même, puisqu'elle n'est fondée que sur le mérite et la perfection de son ouvrage.* » (Œuvres complètes, t. I, p. 427.)

(2) Voir sur l'Assemblée de 1682, l'*Histoire de Bossuet*, par le cardinal de Bausset, t. II, p. 147 à 248.

1° Indépendance de la puissance civile vis-à-vis de l'Église dans les choses temporelles;

2° Suprématie des conciles généraux sur le pape en matière religieuse.

CINQUIÈME CAS D'ABUS.

201. Quels sont les faits qui rentrent dans les termes du cinquième cas d'abus ?

Le cinquième cas, rédigé en termes vagues et généraux : *toute entreprise* ou *procédé de nature à troubler arbitrairement les consciences*, etc., est la source la plus fréquente de l'appel comme d'abus. Nous citerons comme exemples :

1° Le refus de sacrements ou de sépulture ecclésiastique lorsqu'il est accompagné d'*injures ou de scandales publics* (1);

2° Le refus d'administrer les sacrements aux élèves de l'Université, par l'évêque de Châlons (2);

(1) Tel fut le refus de sépulture fait par l'évêque de Clermont, au comte de Montlosier, bon catholique, mais auteur du *Mémoire à consulter* dans lequel il dénonçait les entreprises du *parti prêtre* (ordon. 30 décembre 1838). — Si le refus n'est pas accompagné d'injures, il n'y a pas abus. L'office du prêtre est tout spirituel; s'en sert qui veut. On ne peut le forcer à fonctionner par ministère d'huissier. — L'auteur anonyme de l'*Essai sur la profession de procureur* raconte à ce sujet une anecdote plaisante : Un curé ayant refusé les sacrements à un malade, ses parents lui envoyèrent une sommation que l'huissier rédigea en ces termes : Avons sommé et interpellé M. , curé de , d'administrer dans le jour les sacrements au sieur X, son paroissien, étant actuellement dangereusement malade, sinon et faute de ce faire dans ledit jour et celui passé, proteste que la présente sommation *vaudra lesdits sacrements*.

(2) L'évêque de Châlons avait sans doute été inspiré par le passage suivant de l'abbé Combalot, tout brûlant du feu de la charité chrétienne : « *Frappez du glaive excommunicateur les chapelles des collèges universitaires. Que le sacrifice du Christ ne s'offre plus sur des autels profanés; que la voix du prêtre se taise pour jamais sous ces voûtes. Laissez tomber un interdit solennel sur les collèges. Défendez aux pasteurs des paroisses d'admettre à la première communion les enfants catholiques que le monopole s'efforcerait de retenir dans son sein* (Mémoire à consulter).

3° La diffamation et les injures adressées par un prêtre du haut de la chaire.

2° De l'appel comme d'abus de la part de l'autorité civile.

202. Quels sont les cas d'abus de la part de l'autorité civile ?

L'appel comme d'abus était autrefois réciproque. Il en est de même aujourd'hui du recours au conseil d'État. Ce principe est consacré par l'article 7 de la loi organique, d'après lequel *il y aura pareillement recours au conseil d'État s'il est porté atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et règlements garantissent à ses ministres.*

3° De l'appel comme d'abus pour les cultes non catholiques.

203. Quels sont les cas d'abus pour les cultes non catholiques ?

Les cas d'abus applicables aux cultes non catholiques sont : l'usurpation et l'excès de pouvoir, les contraventions aux lois et règlements et les procédés de nature à troubler arbitrairement les conciences, etc.

204. Qu'y a-t-il de particulier pour le culte israélite?

Le Gouvernement a un droit d'intervention plus étendu dans les affaires spirituelles. Il est *rabbin extérieur* (1). L'article 56 de l'ordonnance du 25 mai 1844 défend aux ministres de ce culte de donner aucune instruction ou explication de la loi qui ne soit conforme aux décisions du grand sanhédrin.

(1) Dans la pure doctrine ultramontaine, l'*État est dans l'Église*. L'État n'est que le développement extérieur, le mur de circonvallation de l'Église. Le roi est appelé *évêque du dehors* ou *évêque extérieur*.

4° De la procédure de l'appel comme d'abus.

205. Qui peut exercer le recours comme d'abus?

Le recours peut être exercé par *toute personne intéressée*. A défaut de plainte particulière, il est exercé d'office par le préfet. Il peut l'être également par le ministre, et même par le procureur général.

206. Comment est saisi le conseil d'État?

Le recours n'est pas porté directement au conseil d'État par voie de requête. L'appelant doit adresser au ministre des cultes un mémoire explicatif de ses griefs. C'est une sorte de préliminaire de conciliation. Le ministre, après avoir pris, dans le plus court délai, tous les renseignements convenables, transmet les pièces, avec son rapport, au conseil d'État :

207. Comment est instruite l'affaire?

L'affaire est instruite dans la forme administrative, sans publicité ni débats. La section de l'intérieur, cultes, instruction publique et beaux-arts, est chargée de l'examen préparatoire, et la décision définitive est prise par l'assemblée générale.

208. Quels sont les résultats possibles de la délibération du conseil d'État?

Plusieurs hypothèses sont à distinguer :

1° *Le conseil peut rejeter l'appel comme non recevable.* — Cela a lieu, notamment, quand le recours lui a été adressé directement sans remise d'un mémoire au ministre des cultes.

2° *Le fait reproché au ministre des cultes ne constitue ni un abus ni un délit.* — Le conseil prononce alors un renvoi pur et simple.

3° *Le fait reproché constitue un abus, sans être une infraction à la loi pénale.* — L'affaire se termine administrativement par une déclaration d'abus. L'acte abusif est supprimé, s'il y a lieu.

4° *Le fait reproché constitue à la fois un abus et une infraction à la loi pénale.* — Le conseil d'État saisi de l'affaire peut la terminer administrativement ou la renvoyer, selon l'exigence des cas, aux autorités compétentes, c'est-à-dire aux tribunaux judiciaires. — Mais peut-on, dans ce cas, traduire le ministre des cultes devant les tribunaux, sans l'autorisation préalable du conseil d'État ? — Cette question fort controversée a donné naissance à trois systèmes.

Premier système. — *L'autorisation du conseil d'Etat est nécessaire.* — L'article 8 de la loi du 18 germinal an X a établi pour les ministres des cultes, une garantie analogue à celle de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII pour les agents du Gouvernement.

Deuxième système. — *Aucune autorisation n'est nécessaire.* — L'article 8 de la loi de germinal dispose seulement pour le cas où le conseil d'État est saisi par les parties. Dans ce cas, dit-il, l'affaire sera suivie administrativement ou renvoyée, selon l'exigence des cas, aux autorités compétentes. Mais de ce que le conseil d'État peut ordonner le renvoi devant les tribunaux lorsqu'il est saisi par l'initiative des parties, il ne s'ensuit nullement que celles-ci soient obligées de le saisir. — Quant à l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, il n'était pas applicable aux ecclésiastiques. Il a, du reste, été abrogé par le décret du 19 septembre 1870.

Troisième système — *Il faut distinguer entre l'action publique et l'action intentée par la partie civile.* — L'action publique, intentée par le ministère public n'est subordonnée à aucune autorisation. Au contraire, l'action intentée par la partie civile est soumise à la nécessité du recours au conseil d'État. Cette distinction introduite par la Cour de cassation dans son arrêt du 10 août 1861 ne repose sur aucun texte, et doit par conséquent être rejetée. — En l'absence d'un texte formel il ne faut pas hésiter à se prononcer pour le second système.

SECTION III

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES.

309. En quoi consistent les attributions contentieuses du conseil d'État ?

Elles consistent à statuer souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives.

310. Quelle est, en cette matière, la principale innovation de la loi de 1872 ?

Autrefois le conseil d'État n'avait pas de *pouvoir propre;* il ne faisait que préparer des projets de décision qui devaient être soumis à l'approbation et à la signature du chef de l'État et qu'on appelait *décrets rendus au contentieux*. La loi de 1872, à l'imitation de celle de 1849, lui a attribué un pouvoir de décision propre, substituant ainsi le principe de la *justice déléguée* au principe de la *justice retenue*. Il en résulte que le conseil d'État est aujourd'hui un véritable tribunal administratif comme le conseil de préfecture et la Cour des comptes.

311. Quelle est la conséquence de cette innovation ?

La conséquence de cette innovation a été le rétablissement du *tribunal des conflits* qui avait été organisé par la Constitution de 1848 et supprimé en 1852. En effet, du moment que l'on attribuait au conseil d'État le droit de juger souverainement en matière contentieuse administrative, il n'était pas possible de lui reconnaître le droit de régler les conflits d'attribution entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative (V. n°s 277 et suiv.).

312. Comment s'appelle le tribunal qui fonctionne au sein du conseil d'État ?

L'assemblée publique du conseil d'État statuant au contentieux (L. 1872, art. 17).

212. Comment est-il composé ?

Il est composé :

1° Du vice-président ;

2° Des membres de la section du contentieux ;

3° De huit conseillers en service ordinaire pris dans les autres sections, et désignés par le vice-président du conseil d'État, délibérant avec les présidents de section (1).

214. De quelle manière le conseil d'État exerce-t-il ses attributions contentieuses ?

Il exerce ses attributions contentieuses de deux manières :

1° Comme *tribunal de cassation ;*

2° Comme *tribunal de juridiction*, soit en appel, soit en premier et dernier ressort.

ARTICLE Ier.

Du conseil d'État statuant comme Cour de cassation.

215. Quelle différence y a-t-il entre le conseil d'État jouant le rôle de tribunal de cassation et le conseil d'État jouant le rôle de tribunal d'appel ?

Dans le premier cas, le recours est fondé uniquement sur l'incompétence, l'excès de pouvoir ou la violation de la loi. Le conseil d'État contrôle l'acte au point de vue de sa légalité, annule, casse ou maintient, mais ne *statue pas au fond.* Dans le second cas, le recours peut être fondé sur un *simple mal jugé.* Le conseil d'État statue alors au fond et substitue sa décision à celle des premiers juges.

216. Le conseil d'État, comme Cour de cassation, ne connaît-il que des décisions des tribunaux ?

Non. Il statue tantôt à l'égard des juridictions, tantôt à l'égard des autorités administratives, soit actives, soit

(1) L. 13 juillet 1879, art. 5.

délibérantes. Par rapport aux juridictions, il casse et renvoie; par rapport aux autorités, il casse sans renvoi.

217. Quelles sont les attributions du conseil d'État comme Cour de cassation?

Le conseil d'État statue comme Cour de cassation :

1° Sur les recours pour incompétence ou excès de pouvoir;

2° Sur les recours pour violation des formes ou de la loi;

3° Sur les questions de compétence qui peuvent s'élever, en matière contentieuse, entre les autorités administratives, c'est-à-dire sur les *conflits de juridictions administratives* ou *règlements de juges.*

§ 1er. — Incompétence ou excès de pouvoir.

218. Quelle différence y a-t-il entre l'incompétence et l'excès de pouvoir?

Il y a incompétence lorsqu'une autorité administrative (*agent, juge* ou *conseil*) a accompli un acte, rendu une décision, pris une délibération dans une affaire dont elle n'avait pas le droit de connaître. Il y a excès de pouvoir, lorsque cette autorité a pris, dans une affaire de sa compétence, des dispositions qui lui étaient interdites. Ainsi toute incompétence constitue un excès de pouvoir; mais tout excès de pouvoir ne constitue pas nécessairement une incompétence (1).

219. Que présente de particulier le recours au conseil d'État pour incompétence ou excès de pouvoir?

Ce recours présente deux particularités :

1° Il est général. Tous les actes de l'administration peuvent être attaqués pour incompétence ou excès de pouvoir, sans distinguer s'ils émanent de l'administration

(1) Dareste, *De la justice administrative en France*, p. 225; — M. Vuatrin, *à son cours.*

active, de l'administration délibérante ou de l'administration contentieuse.

2° Il est ouvert, non seulement contre les décisions en dernier ressort, mais aussi contre les décisions susceptibles d'appel. Ainsi tout acte d'un préfet, entaché d'incompétence ou d'excès de pouvoir, peut être déféré directement au conseil d'État, *omisso medio*, c'est-à-dire sans avoir été préalablement l'objet d'un recours hiérarchique devant le ministre.

220. Quel est le fondement légal de ce recours ?

Ce recours a son fondement dans la loi des 7-14 octobre 1790 (art. 3), combinée avec l'article 15 de la loi des 27 avril-25 mai 1791 qui avaient attribué au roi en conseil des ministres (c'est-à-dire en conseil d'État) les réclamations d'incompétence. L'article 9 de la loi du 24 mai 1872 a formellement consacré ce recours.

§ 2. — Violation des formes ou de la loi.

221. Dans quels cas y a-t-il recours en cassation pour violation des formes ou de la loi ?

Ce recours n'est ouvert que contre les décisions des *juridictions administratives*, rendues en *dernier ressort*, et seulement dans les cas où un *texte de loi l'a spécialement autorisé :* ce qui constitue une double différence avec le recours pour incompétence ou excès de pouvoir.

222. Quelles sont les juridictions administratives en dernier ressort contre lesquelles le recours est ouvert pour violation des formes ou de la loi ?

Ces juridictions sont au nombre de deux (1), savoir :

1° La Cour des comptes (L. 16 septembre 1807, art. 17) ;

2° Les conseils de révision (L. 27 juillet 1872, art. 30). — Toutefois le ministre de la guerre seul, peut

(1) Il y avait, en outre, autrefois les jurys de révision de la garde nationale.

exercer ce recours dans l'intérêt de la loi, et l'annulation profite aux parties lésées.

§ 3. — Conflits de juridictions.

223. Qu'entend-on par conflits de juridictions ?

On entend par conflit de juridictions le débat qui s'engage sur la compétence entre deux tribunaux de même ordre. Le conflit est *positif*, s'ils se déclarent tous les deux compétents ; *négatif*, s'ils proclament l'un et l'autre leur incompétence. Tout conflit donne lieu à un *règlement de juges*.

224. Par qui sont jugés les conflits de juridictions ?

Si le débat sur la compétence s'élève entre deux tribunaux de l'ordre judiciaire, le règlement de juges est opéré, conformément au Code de procédure civile, par le tribunal immédiatement supérieur aux deux juridictions en lutte, c'est-à-dire, selon les cas, par un tribunal d'arrondissement, par une cour d'appel ou par la Cour de cassation (C. pr. civ., art. 363).

Si le conflit existe entre deux tribunaux de l'ordre administratif, le règlement est porté devant le conseil d'État, statuant au contentieux comme cour de cassation (L. 1872, art. 9).

ARTICLE II.

Du conseil d'État statuant comme tribunal d'appel.

225. Dans quels cas le conseil d'État prononce-t-il comme tribunal d'appel ?

Le conseil d'État prononce, comme tribunal d'appel, *sur les recours formés, en matière contentieuse, contre les décisions des juridictions administratives qui ne sont pas rendues en dernier ressort*, savoir :

1° Contre les arrêtés des conseils de préfecture ;

2° Contre les arrêtés des conseils privés des colonies, qui correspondent à nos conseils de préfecture ;

3° Contre les arrêtés des ministres dans les matières contentieuses de leur compétence ;

4° Contre les décisions des commissions spéciales de travaux publics, en matière de *plus-value* résultant des travaux publics, autres que ceux prévus par la loi du 21 juin 1865, sur les associations syndicales (L. 16 septembre 1807).

5° Contre les arrêtés des préfets. — A cet égard, il importe de faire une distinction. L'appel contre l'arrêté du préfet, doit tantôt être porté directement au conseil d'État, tantôt il doit d'abord être soumis au ministre ; enfin tantôt il peut, au choix de la partie, être déféré d'abord au ministre ou soumis directement au conseil d'État.

226. Dans quels cas l'appel contre un arrêté du préfet doit-il être porté directement au conseil d'État ?

L'appel doit être porté directement au conseil d'État toutes les fois qu'un texte de loi porte : *sauf recours au conseil d'État.* Il en est ainsi en matière d'autorisation d'établissements dangereux, incommodes et insalubres de première et de seconde classe.

227. Dans quel cas l'appelant a-t-il le choix ?

L'appelant peut, à son choix, saisir le ministre ou le conseil d'État lorsque le recours est fondé sur l'incompétence ou l'excès de pouvoir.

Dans tous les autres cas, l'appel doit d'abord être soumis au ministre compétent.

228. L'appel des arrêtés du conseil de préfecture est-il toujours porté devant le conseil d'État ?

Non. Il est porté devant la Cour des comptes lorsque le conseil de préfecture a statué en premier ressort sur les comptes des receveurs des communes, des hospices, etc., dont les revenus n'excèdent pas 30,000 francs.

229. Quelle différence y a-t-il entre le conseil d'État jouant le rôle de tribunal de cassation, et le conseil d'État jouant le rôle de tribunal d'appel ?

Dans le premier cas, le recours est fondé uniquement sur l'incompétence, l'excès de pouvoir ou la violation de la loi. Le conseil d'État contrôle l'acte au point de vue de sa légalité, annule, casse ou maintient, mais ne *statue pas au fond*. Dans le second cas, le recours peut être fondé sur un *simple mal jugé*. Le conseil d'État statue alors au fond et substitue sa décision à celle des premiers juges.

ARTICLE III.

Du conseil d'État statuant comme tribunal de premier et de dernier ressort.

230. Dans quels cas le conseil d'État statue-t-il comme tribunal de premier et dernier ressort ?

Le conseil d'État statue comme tribunal de premier et dernier ressort :

1° *Sur les infractions aux lois et règlements qui régissent la Banque de France, et sur les contestations relatives à sa police et à son administration intérieure* (L. 22 avril 1806, art. 25[illegible]).

En ce qui concerne les infractions aux lois et règlements qui régissent la Banque de France, il s'agit non seulement des infractions qui seraient commises par ses administrateurs aux règles fondamentales de son institution ; mais encore des atteintes qui seraient portées par des tiers à son monopole. Ainsi, si un particulier ou une société émettait des billets au porteur, le conseil d'État saisi de cette infraction au privilège exclusif de la Banque de France, aurait le droit d'ordonner la suspension des billets émis et la fermeture de l'établissement d'émission, sans préjudice des dommages-intérêts dus à la Banque.

2° *Sur la demande formée par le ministre de l'intérieur à l'effet de faire déclarer démissionnaires les membres d'un conseil général, d'un conseil d'arrondissement ou d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, auraient refusé de remplir une des fonctions qui leur sont dévolues par les lois* (L. 7 juin 1873, art. 4).

Il s'agit ici de certaines fonctions qui sont attachées par une loi au titre de conseiller général. Ainsi les conseillers généraux font partie du conseil de révision (L. 17 août 1872), de la commission chargée d'arrêter pour chaque arrondissement la liste annuelle du jury criminel (L. 21 novembre 1872), etc.

3° Sur les recours formés contre les décrets administratifs lorsqu'ils portent atteinte à un droit privé, et sur les demandes en interprétation de ces décrets.

4° Sur les recours pour incompétence ou excès de pouvoir dirigés contre les décisions administratives non contentieuses.

CHAPITRE V

DU MODE DE PROCÉDER EN MATIÈRE NON CONTENTIEUSE.

231. Comment a lieu la délibération en matière non contentieuse ?

Le conseil d'État délibère de deux manières :

1° En assemblée de section ;

2° En assemblée générale.

La plupart des affaires sont examinées d'abord en sections, ensuite en assemblée générale. D'autres sont délibérées définitivement en section.

SECTION I.

DES ASSEMBLÉES DE SECTION.

232. Quel est le nombre des sections du conseil d'État ?

Le conseil d'État est divisé en cinq sections dont une section du contentieux et quatre sections administratives (L. 24 mai 1872, modifié par la loi du 12 juillet 1879, art. 4). Les sections administratives sont :

1° La section de législation, de la justice et des affaires étrangères ;

2° La section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts ;

3° La section des finances, des postes et télégraphes, de la guerre, de la marine et des colonies ;

4° La section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce (1).

233. Comment sont composées les sections administratives ?

Chacune des sections administratives se compose de *cinq conseillers* et d'un *président* nommé par décret, et choisi parmi les conseillers en service ordinaire. Le ministre de la justice peut présider les sections (*excepté, comme nous le verrons plus loin, la section du contentieux*) (V. n° 224).

Les conseillers en service ordinaire sont répartis entre les sections par décret. — Les conseillers en service extraordinaire, les maîtres des requêtes et les auditeurs sont distribués entre les sections par arrêtés du ministre de la justice, suivant les besoins du service.

(1) V. décret du 2 août 1879, art. 1er. — Par décret du 14 novembre 1881 l'administration des beaux-arts a été détachée du ministère de l'instruction publique, et érigée en ministère ; les colonies ont été détachées de la marine et rattachées au ministère du commerce ; enfin les cultes ont été réunis au ministère de l'instruction publique.

234. Quelles sont les attributions des sections administratives ?

Chacune des sections administratives examine les questions afférentes aux départements ministériels auxquels elle correspond, et donne son avis sur les projets de lois qui se rapportent à ces départements, et qui ont pu lui être renvoyés. En principe, elle ne fait que préparer un rapport. La solution définitive appartient à l'assemblée générale. Par exception, certaines affaires sont définitivement délibérées en sections. Tels sont les changements de noms, les naturalisations ordinaires, les autorisations de dons et legs dont la valeur n'excède pas 50,000 francs.

235. Le nombre des membres des sections administratives ne peut-il pas être augmenté ?

Oui. Pour l'examen préparatoire des projets de loi ou des règlements d'administration publique, la section compétente peut, avec l'agrément du garde des sceaux, *appeler dans son sein ceux des conseillers d'État ou des maîtres des requêtes des autres sections dont elle croit devoir réclamer le concours.* La section ainsi composée peut former une commission dont elle désigne les membres et qui lui fait son rapport (Décr. du 21 août 1872, art. 11).

En outre le ministre de la justice ou le vice-président du conseil d'État peut toujours réunir à la section compétente, soit la section de législation, soit telle autre section qu'il croira devoir désigner (Décr. 2 août 1879, art. 2).

236. Quelles sont les règles des délibérations dans les sections administratives ?

Les sections ne peuvent délibérer valablement que si *trois conseillers en service ordinaire* sont présents. — En cas de partage, la voix du président est prépondérante (L. du 24 mai 1872, art. 12).

Les conseillers en service ordinaire ont *voix délibéra-*

tive dans les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent. Ils n'ont que *voix consultative* dans les autres affaires.

Les maîtres des requêtes ont voix délibérative dans les affaires dont le rapport leur a été confié, et voix consultative dans les autres.

Les auditeurs ont voix délibérative dans les affaires dont ils sont les rapporteurs (art. 11).

SECTION II.

DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.

237. Comment est composée l'assemblée générale ?

L'assemblée générale du conseil d'État est composée :

1° Du ministre de la justice, président ;

2° Du vice-président, en l'absence du ministre de la justice. — En l'absence du vice-président, l'assemblée est présidée par le plus ancien des présidents de section, en suivant l'ordre du tableau ;

3° Des ministres ayant voix délibérative pour les affaires qui dépendent de leur ministère ;

4° Des trente-trois conseillers d'État en service ordinaire ;

5° Des dix-huit conseillers d'État en service extraordinaire, ayant voix délibérative dans les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent ;

6° Des trente maîtres des requêtes, ayant voix délibérative dans les affaires dont le rapport leur a été confié, et voix consultative dans les autres ;

7° Des trente-six auditeurs, ayant voix consultative seulement dans les affaires dont ils sont les rapporteurs ;

8° Du secrétaire général.

238. Dans quels cas le conseil d'État doit-il délibérer en assemblée générale ?

En principe, toutes les affaires doivent être portées à l'assemblée générale, après avoir été examinées en section. L'article 7 du décret réglementaire du 2 août 1879 a pris soin, du reste, pour lever toute incertitude, de donner une énumération complète de ces affaires. Ce sont :

1° Les projets de lois renvoyés au conseil et les projets de règlements d'administration publique ;

2°. Les projets de décrets ayant pour objet une des vingt-six affaires énumérées dans l'article 7, et parmi lesquelles nous citerons : *l'enregistrement des bulles*, *les recours pour abus*, *les autorisations de dons et legs*, *les prises maritimes*, *l'exécution des travaux publics à la charge de l'État*, *l'autorisation des sociétés d'assurances sur la vie*, *des tontines*, etc., etc. ;

3° Les affaires non comprises dans cette nomenclature, sur lesquelles il doit être statué, en vertu d'un texte de loi ou d'un règlement, par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique ;

4° Les affaires qui, à raison de leur importance, sont renvoyées à l'examen de l'assemblée générale, soit par les ministres, soit par les présidents de section, d'office ou sur la demande de la section.

239. Quelles sont les dispositions relatives à l'ordre intérieur des travaux de l'assemblée générale ?

Le secrétaire général donne, pour chaque séance, un rôle des affaires qui doivent être délibérées en assemblée générale. Ce rôle mentionne le nom du rapporteur et contient la notice de chaque affaire rédigée par le rapporteur. — Il est divisé en deux parties, sous les noms de *rôle du grand ordre* et *rôle du petit ordre*. Le rôle du *grand ordre* comprend les projets de lois et de règlements d'administration publique et toutes les affaires désignées dans un règlement arrêté par le mi-

nistre de la justice, sur les propositions du vice-président et des présidents de section. — Il est imprimé et adressé aux conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs deux jours au moins avant la séance.

240. Quelles sont les règles relatives à la délibération ?

Le conseil d'État ne peut délibérer en assemblée générale, si *seize au moins* des conseillers en service ordinaire ne sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. — Les décrets rendus après délibération de l'assemblée générale portent la mention : *Le conseil d'État entendu.*

CHAPITRE VI

DU MODE DE PROCÉDER EN MATIÈRE CONTENTIEUSE.

241. Quelles sont les règles des délibérations du conseil d'État en matière contentieuse ?

Le conseil d'État délibère :

1° En assemblée de section, dite du *contentieux ;*

2° En assemblée publique statuant au contentieux.

SECTION I.

SECTION DU CONTENTIEUX.

242. Quelle est la composition de la section du contentieux ?

La section du contentieux se compose :

1° De six conseillers d'État en service ordinaire ;

2° Du vice-président du conseil d'État ;

3° De douze maîtres des requêtes dont quatre sont chargés de remplir les fonctions de commissaires du Gouvernement.

4° D'un secrétaire spécial nommé par le président de la République, et qui ne peut être révoqué que par un décret individuel (1).

243. Quelles sont les attributions de la section du contentieux ?

Elle est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport des affaires contentieuses qui doivent être jugées par le conseil d'État. — Elle ne peut délibérer que si *cinq au moins* de ses membres ayant voix délibérative, sont présents. En cas de partage, on appelle le plus ancien maître des requêtes présents à la séance (art. 15). — Autrefois, au contraire, la voix du président était prépondérante.

244. La section du contentieux ne statue-t-elle pas quelquefois définitivement ?

Oui; elle statue définitivement sur les affaires dans lesquelles il n'y a pas constitution d'avocat, lorsque le renvoi à l'audience publique n'a pas été demandé par l'un des conseillers d'État de la section ou par le commissaire du Gouvernement à qui elles sont préalablement communiquées (art. 19).

245. Quelles particularités présente la section du contentieux ?

La section du contentieux présente deux particularités principales :

1° Le ministre de la justice, qui peut présider les autres sections, ne peut pas la présider (art. 10);

2° Les conseillers en service extraordinaire ne peuvent y être attachés (art. 10).

(1) Décr. 2 août 1879, art. 4.

SECTION II.

ASSEMBLÉE PUBLIQUE DU CONSEIL D'ÉTAT STATUANT AU CONTENTIEUX.

246. Comment est composée l'assemblée publique du conseil d'État statuant au contentieux?

Cette assemblée se compose :

1° Du vice-président;

2° Des membres de la section du contentieux;

3° De huit conseillers en service ordinaire pris dans les autres sections, et désignés par le vice-président du conseil d'État, délibérant avec les présidents de section.

247. Quelles sont les affaires qui doivent être portées à l'assemblée publique ?

Ce sont toutes les affaires contentieuses dans lesquelles il y a eu constitution d'avocat; et, parmi celles dans lesquelles il n'y a pas eu constitution d'avocat, celles dont le renvoi a été demandé par un conseiller d'État ou par le commissaire du Gouvernement.

248. Quelles sont les règles relatives à la tenue des séances ?

Le rapport est fait au nom de la section du contentieux. Après le rapport, les avocats des parties présentent leurs observations orales. Le commissaire du Gouvernement donne ensuite ses conclusions.

L'assemblée ne délibère qu'en *nombre impair*. Lorsque ses membres sont en nombre pair, le dernier des conseillers dans l'ordre du tableau doit s'abstenir.

Toutes les décisions prises par l'assemblée sont lues en séance publique. Les expéditions qui sont délivrées par le secrétaire portent la *formule exécutoire*.

SECTION III.

DE LA PROCÉDURE EN MATIÈRE CONTENTIEUSE.

249. Où sont tracées les règles relatives à la procédure à suivre en matière contentieuse ?

Ces règles sont tracées dans le décret réglementaire du 22 juillet 1806, qui forme un véritable Code de procédure relatif au conseil d'État. Ce décret doit être complété par les articles 15 à 24 de la loi du 24 mai 1872 et par les articles 19 à 26 du décret du 2 août 1879.

La procédure à suivre est ainsi déterminée d'une manière complète. Nous verrrons qu'il n'en est pas de même devant le conseil de préfecture.

250. Nous avons vu que le conseil d'État statue tantôt comme tribunal de cassation, tantôt comme tribunal d'appel, tantôt comme tribunal de premier et dernier ressort. Les règles de procédure que nous allons analyser sont communes à ces trois hypothèses. — Elles sont relatives à l'*introduction de la demande*, à l'*instruction préparatoire*, aux *incidents*, au *jugement*, aux *voies de recours*, à l'*exécution* et aux *dépens*.

§ 1er. — Introduction de la demande.

251. Comment est introduite la demande ?

Il faut distinguer trois hypothèses :

1° Deux parties privées plaident l'une contre l'autre ;

2° L'État plaide comme défendeur contre une partie privée ;

3° La partie privée plaide comme défenderesse contre l'État.

Ces trois hypothèses présentent cette particularité commune, qu'en aucun cas, il n'y a lieu au *préliminaire de conciliation*.

252. Quelle est la forme du recours lorsque le débat a lieu entre deux parties privées ?

Le recours au conseil d'État se forme, dans ce cas, en règle générale, par une *requête signée d'un avocat au conseil* et contenant l'exposé sommaire des faits et des moyens. Cette requête est déposée au greffe de la section du contentieux où elle est inscrite sur un registre à son ordre de date.

Le président de la section du contentieux désigne un rapporteur et rend une *ordonnance de soit communiqué* au défendeur. Cette ordonnance doit lui être signifiée dans le délai de *deux mois*, sous peine de déchéance (Décr. 2 novembre 1864, art. 3). Le défendeur a, pour fournir ses défenses, un délai de *quinze jours* s'il demeure à Paris ou dans un rayon de cinq myriamètres; et, dans le cas contraire, un délai de *un mois* ou de *deux mois* selon les ressorts des cours d'appel. Le demandeur peut dans la quinzaine après les défenses fournies, donner une seconde requête et le défendeur y répondre dans la quinzaine suivante.

253. Quelles sont les affaires pour lesquelles il y a dispense de constitution d'avocat (1) ?

Il y a dispense de constitution d'avocat :

1° En matière d'impôts directs;

(1) On a beaucoup critiqué ces exceptions en prétendant qu'elles étaient arbitraires et qu'elles avaient pour résultat de multiplier ces sortes de demandes. Mais cette multiplicité est loin d'être un mal, surtout en matière de contributions directes, car elle permet au conseil d'Etat de maintenir et de consolider le principe de la répartition équitable des impôts, et de fonder une jurisprudence assise sur la combinaison raisonnée de la théorie et de la pratique. De plus, il s'agit la plupart du temps de sommes assez faibles qui seraient bien vite absorbées par les frais, et comme le recours en cette matière se prescrit par un an, il arrive souvent que les parties tiraillées en sens contraire par la crainte et l'intérêt ne se décident qu'au dernier moment, si bien que les avocats constitués trop tard n'ont pas le temps de rédiger une requête complète. De là l'usage de deux requêtes, l'une *sommaire* qui introduit simplement l'instance et saisit le conseil; l'autre *ampliative* qui détaille la demande, en développe les moyens, en précise les conclusions.

2° En matière d'élections aux conseils généraux, d'arrondissement, ou municipaux;

3° En matière de contraventions à la police du roulage ou de grande voirie;

4° En cas de recours pour incompétence ou excès de pouvoir;

5° En cas de recours contre les décisions portant refus de liquidation de pensions ou contre les liquidations de pensions.

254. Quelle est la forme du recours lorsque l'État est demandeur ?

Le conseil est saisi par le rapport d'un ministre. Il est donné, dans la forme administrative ordinaire, avis à la partie intéressée des dépôts du rapport et des pièces fournies par les agents du Gouvernement, afin qu'elle puisse en prendre communication et fournir ses réponses dans le délai réglementaire. Il n'intervient pas d'*ordonnance* de *soit communiqué* (Décr. 1806, art. 16).

255. Quelle est la forme du recours lorsque l'État est défendeur ?

Le dépôt que la partie demanderesse fait au secrétariat, de sa requête et des pièces, vaut signification au ministre (Décr. 1806, art. 17).

256. Quel est le délai du recours ?

Le délai du recours est de *trois mois*, à partir de la notification de la décision attaquée. C'est un *délai franc* (C. pr. civ., art. 1033).

La notification a lieu par huissier lorsqu'elle est faite *par une partie privée, à une autre partie privée*, ou par *une partie privée à l'Etat*. Lorsqu'elle est faite au contraire *par l'Etat à une partie privée*, elle peut avoir lieu dans la *forme administrative*, c'est-à-dire par simple lettre (1).

(1) La jurisprudence assimile aux parties privées, les *départements*,

Par exception, le délai est de *deux mois* pour les recours formés pour excès de pouvoir ou violation de la loi contre certaines décisions de la *commission départementale*, par exemple, en matière de déclaration de vicinalité, de classement, d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux ordinaires, d'approbation du tarif des évaluations cadastrales (L. 10 août 1871, art. 88).

257. Quel est l'effet du recours ?

En principe, le recours au conseil d'État n'a point d'*effet suspensif*, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné. Lorsque l'avis de la section du contentieux est d'accorder le sursis, il en est fait rapport au conseil d'État qui prononce (Décr. 1806, art. 3). C'est une différence avec l'appel en matière judiciaire, et une ressemblance avec le pourvoi en cassation. — Le motif de cette différence est dans le caractère d'urgence que les litiges administratifs sont présumés requérir.

258. N'y a-t-il pas cependant des cas où le recours a un effet suspensif ?

Le recours a un effet suspensif :

1° En matière d'élections au conseil d'arrondissement ou au conseil municipal lorsqu'il est formé par le conseiller dont l'élection a été annulée par le conseil de préfecture (L. 22 juin 1833, art. 54). La conséquence en est que le conseiller dont l'élection a été annulée peut néanmoins siéger, jusqu'à la décision du conseil d'État. Il n'est pas suspensif lorsqu'il est formé par le préfet. Le conseiller élu peut donc siéger malgré l'appel.

2° En matière de déclaration de vicinalité, de classement, d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux ordinaires, et généralement contre les déci-

les *communes*, les *établissements publics*, et même l'Etat, lorsqu'il agit dans son intérêt privé, au nom du Domaine ou du Trésor, et non de l'intérêt général.

sions de la commission départementale énumérée aux articles 86 et 87 de la loi du 10 août 1871.

259. Quelle disposition contient à cet égard la loi du 24 mai 1872 ?

Aux termes de l'article 24 de cette loi, les conseils de préfecture peuvent subordonner l'exécution de leurs décisions, en cas de recours, à la charge de donner caution ou de justifier d'une solvabilité suffisante.

§ 2. — Instruction préparatoire.

260. Comment a lieu l'instruction de la demande ?

La section du contentieux est chargée de diriger l'instruction écrite, et de préparer le rapport des affaires qui doivent être jugées par l'assemblée publique statuant au contentieux (art. 15).

La communication des recours aux parties intéressées et aux ministres, s'il y a lieu, les demandes de pièces, les mises en cause et tous les autres actes d'instruction sont délibérés par la section du contentieux, sur l'exposé du rapporteur. Le président de la section du contentieux distribue les affaires entre les trois maîtres des requêtes qui remplissent les fonctions du ministère public (Décr. 21 août 1872, art. 20 et 21).

Après le rapport, les avocats des parties présentent leurs observations orales. Les questions posées par les rapports sont communiquées, sans déplacement, aux avocats, quatre jours au moins avant la séance. Le commissaire du Gouvernement donne ses conclusions dans chaque affaire (L. 24 mai 1872, art. 18).

§ 3. — Incidents.

261. Quels sont les différents incidents qui peuvent survenir au cours de la procédure ?

Les incidents prévus par le décret du 22 juillet 1806

sont : 1° les demandes incidentes; 2° l'inscription de faux; 3° l'intervention; 4° les reprises d'instance et la constitution de nouveaux avocats; 5° le désaveu.

Le jugement de l'*inscription de faux* est renvoyé aux tribunaux ordinaires.

Pour les *demandes incidentes* et l'*intervention*, on suit les règles du Code de procédure civile. Il en est de même pour les *reprises d'instance*, et pour la *constitution de nouveaux avocats*. Seulement l'affaire est en état quand l'instruction est complète ou les délais pour les productions et les réponses expirés, suivant le numéro 2 de l'art. 343, car le conseil d'État a jugé que, malgré le principe nouveau du débat oral, l'instruction restait, comme par le passé, une instruction écrite.

L'instruction et le jugement du *désaveu* sont renvoyés devant les juges compétents pour y être statué dans un délai fixé par le conseil. A l'expiration de ce délai, il est passé outre au rapport de l'affaire principale sur le vu du jugement du désaveu, ou faute de le rapporter.

Le décret de 1806 est muet sur le renvoi pour parenté ou alliance, sur la récusation, la péremption d'instance et le désistement.

En ce qui concerne le *renvoi pour cause de parenté ou alliance*, il est évident qu'il est inapplicable, le conseil d'État étant un tribunal unique en France.

La *récusation* doit être admise aujourd'hui sans difficulté puisque les conseillers d'État sont de véritables juges administratifs. Même à l'époque où le conseil d'État n'avait pas de *pouvoir propre en matière contentieuse*, la plupart des auteurs donnaient la même solution (1).

Quant à la *péremption d'instance*, comme c'est une

(1) Serrigny, t. I, n° 345. — Foucart, t. III, n° 2006.

déchéance, et que les déchéances ne se suppléent pas, la jurisprudence du conseil d'État ne l'applique pas. — Enfin, en ce qui concerne le désistement, aucune hésitation n'est possible, puisque c'est une convention formée entre les parties.

§ 4. — Jugement.

262. Comment est rendu le jugement ?

Le jugement est rendu à l'audience de l'assemblée publique du conseil d'État, statuant au contentieux. Il doit contenir les noms et demeures des parties, leurs conclusions, le vu des pièces principales et des lois appliquées. Il porte en tête la mention : « Le *conseil d'Etat délibérant au contentieux entendu.* »

S'il n'émane que de la section du contentieux, il porte seulement la mention : *La section du contentieux entendue.*

Il a force exécutoire et emporte hypothèque judiciaire.

§ 5. — Voies de recours.

263. Quelles sont les voies de recours contre les arrêts du conseil d'État ?

Elles sont au nombre de trois, savoir :

1° L'opposition ;

2° La révision ;

3° La tierce-opposition.

1° De l'opposition.

264. Quelles sont les règles relatives à l'opposition ?

L'opposition est ouverte contre les décisions rendues par défaut. Elle doit être formée dans le délai de *deux mois* à partir de la notification de la décision attaquée. Elle s'introduit par une requête (1).

(1) Le *défaut profit-joint* n'existe pas devant le conseil d'Etat (Décr. 2 novembre 1864, art. 4).

L'opposition n'a pas d'effet suspensif, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné. C'est une différence avec l'opposition aux arrêtés du conseil de préfecture.

2° De la révision.

265. Contre quelles décisions est admise la révision?

La révision, qui est une voie de recours analogue à la requête civile, n'est admise que contre les décisions contradictoires.

266. Quelles sont les causes qui donnent ouverture à la révision?

La révision n'est admise que dans trois cas, savoir :

1° Lorsque la décision a été rendue sur pièces fausses;

2° Lorsque la partie a été condamnée, faute de représenter une pièce décisive retenue par l'adversaire ;

3° Lorsque les formalités prescrites pour la délibération et le jugement des affaires contentieuses n'ont pas été observées.

267. Quel est le délai du recours et quel en est le point de départ?

Le délai est de *deux mois*, qui courent du jour de la découverte du faux, du recouvrement des pièces retenues, ou de la notification de la décision.

3° De la tierce-opposition.

268. Quelles sont les règles de la tierce-opposition?

La tierce-opposition est une voie ouverte aux tiers qui n'ont été ni parties, ni représentés au procès, et qui se prétendent lésés par la décision intervenue. Elle est introduite par une requête en la forme ordinaire.

269. Quel est le délai de la tierce-opposition?

La loi n'a pas fixé le délai de la tierce-opposition. Il

en résulte qu'elle est recevable pendant *trente ans*, à compter du jour où la partie tierce-opposante a eu connaissance de la décision.

§ 6. — Des dépens.

270. Comment les dépens sont-ils liquidés ?

Les dépens sont liquidés à la section du contentieux, par un maître des requêtes, sauf révision du président de la section, conformément au tarif réglé par l'ordonnance du 18 janvier 1826.

271. L'État peut-il être condamné aux dépens ?

En principe, l'État qui succombe n'est pas condamné aux dépens. Toutefois, depuis le décret du 2 novembre 1864, l'État peut être condamné aux dépens dans deux cas :

1° Lorsqu'il agit comme représentant le Domaine;

2° Dans les contestations relatives, soit aux marchés de fournitures, soit à l'exécution des travaux publics, dans les cas prévus par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

TITRE IV

DU TRIBUNAL DES CONFLITS (1).

272. Textes à consulter. — Les textes actuellement en vigueur sur la législation des conflits, sont :

(1) Consulter sur cette matière : Tallandier, *Commentaire sur l'ordonnance des conflits;* — Bavoux, *Des conflits ou empiètements de l'autorité administrative sur l'autorité judiciaire;* — Duvergier de Hauranne, *De l'ordre légal en France et des abus de l'autorité.* — Voir aussi le rapport de M. de Cormenin, au nom de la commission extra-parlementaire, chargée par M. de Martignac de proposer les dispositions réglementaires nécessaires pour maintenir l'autorité de la chose jugée et la compétence des tribunaux sans porter atteinte à l'indépendance de l'action administrative.

1° L'ordonnance du 1er juin 1828 qui est la base fondamentale de la matière et qui a réalisé une série d'améliorations que la jurisprudence avait en grande partie déjà consacrées;

2° L'ordonnance du 12 mars 1831, qui modifie, en quelques points, celle de 1828 pour les mettre en harmonie avec le principe nouveau de la publicité introduite dans les discussions du conseil d'État;

3° La loi du 14 février 1850 et le règlement du 26 octobre 1849, sur le mode de procéder devant le tribunal des conflits;

4° La loi du 24 mai 1872 (art. 25 à 28).

273. Division du sujet. — Nous diviserons cette matière en quatre chapitres : 1° Des diverses sortes de conflits; 2° Notions historiques; 3° Des conflits positifs; 4° Des conflits négatifs.

CHAPITRE PREMIER

DES DIVERSES SORTES DE CONFLITS.

274. Qu'entend-on par conflit ?

On entend par *conflit* toute lutte de compétence qui s'élève entre deux autorités ou entre deux juridictions relativement à une même affaire.

275. Combien distingue-t-on de sortes de conflits ?

On distingue deux sortes de conflits :

1° **Le conflit de juridictions**, qui suppose une lutte entre deux tribunaux du même ordre, soit judiciaires, soit administratifs et qui aboutit à un *règlement de juges*. Nous en avons parlé à propos des attributions contentieuses du conseil d'État (V. n° 222);

2° **Le conflit d'attributions**, qui suppose une lutte entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. — C'est le seul dont nous ayons à nous occuper ici.

276. Qu'entend-on par conflit positif et par conflit négatif ?

Le conflit, soit de juridictions, soit d'attributions, est *positif,* lorsque les deux autorités se déclarent toutes deux compétentes ; il est *négatif*, lorsqu'au contraire, elles se déclarent toutes deux incompétentes. Dans ce dernier cas, il n'y a pas, à proprement parler, un conflit, puisque les deux autorités saisies de l'affaire sont d'accord pour décliner leur compétence. C'est pourquoi l'ordonnance réglementaire du 12 décembre 1821 n'y voit qu'un *règlement de juges.* L'art. 8, en effet, s'exprime ainsi : *En ce qui concerne les règlements de juges entre l'administration et les tribunaux, qualifiés de conflits négatifs, il procède comme par le passé.* Toutefois l'usage s'est maintenu de donner à cette double déclaration d'incompétence le nom de conflit, puisqu'elle suppose entre les deux autorités une divergence dans la manière d'apprécier les faits et d'interpréter la loi.

CHAPITRE II

NOTIONS HISTORIQUES.

277. Il nous paraît utile, avant d'entrer dans les détails de la matière, de présenter en raccourci le tableau de la législation et de la jurisprudence.

Ancien régime. — Avant 1789, le roi, source commune de tous les pouvoirs, réglait, en son conseil, les compétences et levait les conflits d'attributions.

Assemblée constituante. — L'Assemblée constituante, après avoir proclamé le principe de la séparation des pouvoirs, confia au roi, en conseil des ministres, le règlement des conflits, tout en réservant aux parties le droit d'en référer au Corps législatif (L. 7 octobre 1790, art. 2 et 3).

Directoire. — La loi du 21 fructidor an III décida qu'en cas de conflit entre les autorités judiciaires et administratives, il serait sursis jusqu'à la décision du ministre, confirmée par le Directoire exécutif, sauf à ce dernier à en référer au Corps législatif (art. 27).

Consulat et Empire. — L'art. 52 de la Constitution de l'an VIII chargeait le conseil d'État de *résoudre les difficultés qui s'élevaient en matière administrative;* mais il n'avait pas indiqué nettement le pouvoir qui devait règler les conflits entre les autorités administrative et judiciaire. Ce fut le règlement du 5 nivôse an VIII qui établit que le conseil d'État prononcerait sur les conflits qui pourraient s'élever entre l'administration et les tribunaux. Toutefois, même après ce règlement, la procédure des conflits resta incertaine, jusqu'à l'arrêté des consuls du 13 brumaire an X, qui vint régulariser le mode de procéder dans cette matière.

Royauté constitutionnelle. — Sous les chartes de 1814 et de 1830, la royauté conserva le droit de prononcer sur les conflits, en conseil d'Etat. L'ordonnance du 12 décembre 1821 autorisa l'intervention des parties au jugement du conflit, et l'ordonnance du 1er juin 1828, qui est encore en vigueur, détermina suivant quelles règles et quelles formes, et dans quelles limites le conflit pourrait être élevé.

Constitution de 1848. — L'art. 89 de la constitution créa un tribunal spécial, appelé *tribunal des conflits*, pour régler les conflits d'attributions. Ce tribunal fut organisé par la loi du 3 mars 1849, qui le composa de quatre conseillers d'Etat et de quatre conseillers de la Cour de cassation, sous la présidence du ministre de la justice ou, à son défaut, du ministre de l'instruction publique. Ce tribunal, qui fonctionna jusqu'en 1852, rendit d'utiles services en tranchant définitivement plusieurs questions célèbres qui divisaient la jurisprudence.

Nous verrons, en effet, qu'il a décidé que les travaux communaux peuvent présenter le caractère de travaux publics ; et que c'est le conseil de préfecture qui est compétent pour statuer sur les dommages permanents en matière de travaux publics.

Constitution de 1852. — Sous l'empire de cette constitution, le jugement des conflits appartient à l'empereur, en conseil d'Etat.

Législation actuelle. — La loi du 24 mai 1872 sur le conseil d'Etat a rétabli le tribunal des conflits, en en modifiant légèrement la composition et les attributions.

CHAPITRE III

DES CONFLITS POSITIFS.

278. Il faut distinguer, relativement aux conflits positifs, deux périodes :

1° La période relative à l'élévation du conflit ;

2° La période relative au jugement du conflit.

SECTION I.

DE L'ÉLÉVATION DU CONFLIT.

279. L'objet ordinaire du conflit est de défendre l'autorité administrative contre les empiètements de l'autorité judiciaire. Toutefois il peut arriver qu'une affaire de la compétence de l'autorité judiciaire soit portée devant l'autorité administrative. Dans ce cas, le conflit aura pour but de protéger l'autorité judiciaire contre les envahissements de l'autorité administrative. — Nous avons donc à traiter :

1° De l'élévation du conflit devant l'autorité judiciaire ;
2° De l'élévation du conflit devant l'autorité administrative.

ARTICLE Ier.

De l'élévation du conflit devant l'autorité judiciaire.

280. La matière, avons-nous dit, est régie par les ordonnances du 1er juin 1828 et du 12 mars 1831. Nous examinerons succinctement :

1° *Devant quelles juridictions le conflit peut ou non être élevé ;*
2° *Par qui il peut être élevé ;*
3° *Les formes dans lesquelles il doit être élevé.*

§ 1er — Juridictions devant lesquelles le conflit peut ou non être élevé.

281. Le conflit peut-il être élevé en matière criminelle ?

Non. L'art. 1er de l'ordonnance du 1er juin 1828 décide expressément qu'*à « l'avenir* (1) *le conflit ne sera jamais élevé en matière criminelle »*. On fait remarquer que cette disposition est peut être trop absolue, car dans une affaire criminelle il peut s'élever une question préjudicielle qui soit de la compétence de l'autorité administrative. Ainsi dans une affaire de dilapidation de deniers par un comptable public, il peut s'élever la question préjudicielle du règlement de sa comptabi-

(1) Ces mots : *à l'avenir*, font allusion aux abus du conflit faits par le Directoire qui s'en servait comme d'un moyen de gouvernement. C'est ainsi qu'on annulait les ordonnances des directeurs de jurys prescrivant la mise en liberté des déserteurs et des prêtres déportés et les jugements des commissions militaires renvoyant absous les prévenus d'émigration, sous le prétexte que la peine étant encourue de plein droit, les tribunaux devaient se contenter de statuer sur le fait d'identité des personnes.

lité qui est de la compétence de l'autorité administrative. Cependant le conflit ne pourra pas être élevé, même dans ce cas. On n'a pas voulu permettre que le cours de la justice fût entravé par le fait de l'administration dans des causes où sont débattus l'honneur, la liberté, la vie des citoyens. La cour devra seulement, sur la demande de l'accusé ou du ministère public, surseoir à statuer jusqu'à la solution de la question préjudicielle, sinon elle s'exposerait à voir son arrêt annulé par la Cour de cassation (1).

282. Le conflit peut-il être élevé en matière correctionnelle ?

Oui; mais seulement dans deux cas :

1° *Lorsque la répression du delit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative.*

Ainsi en matière de contravention de *grande voirie* dont la connaissance appartient aux conseils de préfecture, le conflit serait de droit si un tribunal correctionnel venait à être saisi de l'affaire.

2° *Lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépend d'une question préjudicielle dont la connaissance appartient à l'autorité administrative, en vertu d'une disposition législative.*

Ainsi nous verrons que les entrepreneurs de travaux publics, autorisés par le préfet, ont le droit de faire des fouilles et des extractions dans les terrains des particuliers. Si donc un entrepreneur, poursuivi pour ce fait devant le tribunal correctionnel, excipe de l'autorisation préfectorale, le conflit pourra être élevé.

On peut encore citer, comme rentrant dans ce cas, certains délits de pêche, qui dépendent de la question préjudicielle de la navigabilité des rivières.

(1) Serrigny, t. I, n° 168; — Taillandier, p. 119; — Foucart, t. III, n° 1901; — M. Vuatrin, *à son cours*. — Cass., 15 juillet 1819 (*affaire Fabry*).

283. Le conflit peut-il être élevé devant le tribunal de simple police ?

L'ordonnance de 1828 procédant par voie d'exclusion et n'excluant pas ce cas, plusieurs auteurs en ont conclu que le droit d'élever le conflit existait devant le tribunal de simple police (1). Mais on admet généralement la négative. Les formalités et les règles prescrites par l'ordonnance, ainsi que les délais à observer, ne peuvent être suivis devant ce tribunal. On ajoute que ce serait *émousser l'arme redoutable du conflit*, que de s'en servir contre ces petits tribunaux dont les jugements en dernier ressort ne peuvent excéder *cinq francs*. Ce serait imiter l'homme de La Fontaine invoquant Hercule et Jupiter pour écraser une puce (2). D'ailleurs l'appel étant toujours recevable pour cause d'incompétence, le conflit sera possible en appel (3).

284. Le conflit peut-il être élevé devant les tribunaux de commerce et devant les justices de paix ?

Non ; parce qu'il n'existe pas devant ces juridictions de ministère public auquel le préfet puisse adresser *son mémoire, son déclinatoire, son arrêté de conflit* (V. n° 299). En outre, les juges de paix étant amovibles et les juges consulaires temporaires, leurs empiètements sont moins à craindre que ceux des juges inamovibles (4). Là encore le conflit sera recevable en appel.

285. Le conflit peut-il être élevé devant le jury d'expropriation ?

Non, car l'organisation de ces jurys ne se prête pas à la procédure des conflits. D'un autre côté, étant com-

(1) V. Foucart, t. III, n° 1906 ; — Dufour, *Traité général de droit administratif appliqué*, t. II, p. 778.

(2) *Pour tuer une puce, il voulait obliger*
Ces dieux à lui prêter leur foudre et leur massue.
Livre VIII, fable v.

(3) V. Serrigny, t. I, n° 171.

(4) Le conflit pourrait être élevé dans les localités où il n'existe pas de tribunaux de commerce, devant le tribunal civil jugeant commercialement.

posés de juges essentiellement variables, leurs empiètements ne peuvent guère être à craindre. Il reste toujours d'ailleurs en cas d'usurpation sur les droits de l'administration le recours en cassation pour excès de pouvoir (1).

286. Le conflit peut-il être élevé devant la Cour de cassation?

Non, car l'art. 4 de l'ordonnance de 1828 défend d'élever le conflit après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs. Le droit de l'élever renaît, du reste, devant le tribunal ou la cour de renvoi. — Toutefois si, après le rejet du déclinatoire, le tribunal ou la cour avaient passé outre à la décision du fond, sans attendre l'expiration du délai accordé au préfet pour prendre l'arrêté de conflit, le jugement, même en dernier ressort, ou l'arrêt intervenu n'empêche pas que le conflit puisse être élevé (art. 8).

287. Quelles sont les juridictions devant lesquelles le conflit peut être élevé?

Le conflit peut être élevé, en matière civile, devant les tribunaux d'arrondissement, les cours d'appel, et le président du tribunal civil, *statuant en référé* (2).

288. Quelles sont les causes pour lesquelles le conflit ne peut pas être élevé en matière civile?

D'après l'art. 3 de l'ordonnance de 1828, ne peuvent donner lieu au conflit :

1° Le défaut d'autorisation de la part du conseil de préfecture lorsqu'il s'agit de contestations judiciaires

(1) Dareste, *La justice administrative en France*, p. 215. — M. Serrigny admet, au contraire, la possibilité du conflit, parce que le jury d'expropriation est un corps judiciaire, représentant le tribunal civil qui était compétent en matière d'expropriation d'après la loi du 10 mars 1810 (t. I, n° 174).

(2) Le juge des référés n'est pas, en effet, une juridiction spéciale ; il remplace le tribunal tout entier. En outre, aux termes des art. 83 et 112 du Code de procédure civile, le ministère public doit assister au référé dans toutes les causes qui intéressent l'État.

dans lesquelles les communes ou les établissements publics sont parties ;

2° Le défaut d'accomplissement des formalités à remplir devant l'administration, préalablement aux poursuites judiciaires, telles que le dépôt d'un mémoire de la part des particuliers plaidant contre l'État, le département ou la commune.

§ 2. — Des formes prescrites pour l'élévation du conflit.

289. Les articles 5 à 17 prescrivent certaines formalités. Les formalités requises de la part de l'administration sont prescrites à *peine de nullité*. Il n'en est pas de même de celles imposées à l'autorité judiciaire. La négligence ou la faute du ministère public ne saurait, en effet, entraver l'action de l'autorité administrative.

Pour étudier ces formalités, nous diviserons ce paragraphe en trois numéros :

1° De l'autorité chargée d'élever le conflit ;

2° Du déclinatoire d'incompétence ;

3° De l'arrêté de conflit.

1° De l'autorité chargée d'élever le conflit.

290. Par qui peut être élevé le conflit ?

L'autorité administrative chargée d'élever le conflit, est le préfet du département. Dans le département de la Seine, le préfet de police, et les préfets maritimes dans leurs arrondissements peuvent également élever le conflit dans la limite de leurs attributions, et dans les affaires de leur compétence.

291. Quel est le préfet compétent pour élever le conflit ?

C'est le préfet du département dans lequel est situé le tribunal saisi en première instance. Quand le conflit est élevé en appel, le préfet compétent est encore celui du

département où siège le tribunal primitivement saisi. Mais, lorsqu'après cassation, l'affaire est renvoyée devant un autre tribunal, le préfet compétent est celui dans le ressort duquel est situé le tribunal de renvoi (1).

2° Du déclinatoire d'incompétence.

292. Qu'entend-on par déclinatoire d'incompétence ?

Le déclinatoire d'incompétence est un mémoire que le préfet doit adresser au procureur de la République, avant d'élever le conflit. Ce mémoire doit mentionner la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige (art. 6). — Ce déclinatoire constitue une formalité substantielle de la procédure, c'est-à-dire prescrite à peine de nullité.

293. Le déclinatoire d'incompétence est-il nécessaire en cour d'appel ?

Oui, sans difficulté, quand le conflit n'a pas été élevé en première instance. *Mais, quid quand le préfet a déjà proposé un déclinatoire en première instance?* La question se résout par une distinction. Deux hypothèses, en effet, peuvent se présenter :

Première hypothèse. — *Le déclinatoire a été rejeté.* — Le tribunal s'est déclaré compétent, et le préfet n'a pas déclaré le conflit. Dans ce cas, il devra proposer un second déclinatoire à la cour.

Deuxième hypothèse. — *Le déclinatoire a été admis.* — Le tribunal s'est déclaré incompétent, et l'une des parties a interjeté appel. Il semble, au premier abord, qu'un second déclinatoire soit nécessaire. Il n'en est rien cependant. En effet, aux termes de l'art. 8 : « *Si le déclinatoire est admis, le préfet pourra élever le conflit dans*

(1) Conseil d'Etat, 21 août 1815. Toutefois le conseil d'Etat admet également le préfet du département d'origine à élever le conflit, lorsque le préfet du département où siège le tribunal de renvoi, néglige de le faire.

la quinzaine qui suivra l'acte d'appel, si la partie interjette appel du jugement.

294. L'exception d'incompétence proposée par les parties ou par le ministère public dispense-t-elle le préfet d'élever le déclinatoire ?

Non, car le tribunal n'est pas, dans ce cas, dans la même situation que si le déclinatoire était proposé par le préfet. Il n'est pas en face d'un conflit imminent, mesure grave qui doit provoquer toute son attention (1).

295. Lorsque le préfet, plaidant comme simple partie, au nom du domaine de l'État, a décliné en cette qualité, la compétence du tribunal, est-il tenu, comme agent administratif, de proposer encore un déclinatoire d'incompétence avant d'élever le conflit ?

Cette question assez délicate a donné lieu à deux systèmes.

Premier système. — *Le déclinatoire n'est pas nécessaire.* — On exige le déclinatoire quand l'administration n'est pas en cause et que les parties ont soulevé l'exception d'incompétence. Cela se comprend. Mais quand l'administration, agissant comme partie, a proposé un déclinatoire, à quoi bon exiger qu'elle le réitère comme administration ? Croit-on que le tribunal changera sa décision première rendue sur l'exception d'incompétence proposée par le préfet agissant comme partie privée (2) ?

Deuxième système. — *Le déclinatoire est nécessaire.* — Aucune formalité ne doit être négligée dans l'intérêt supérieur du principe fondamental de la séparation des pouvoirs. Le préfet qui a proposé l'exception d'incompétence a agi comme un simple particulier, mais il n'a pas rempli ses devoirs d'agent administratif. Il devra donc adresser, en cette qualité, un déclinatoire au procureur de la République. Rien alors n'aura été négligé

(1) En ce sens, Serrigny, t. I, n° 185 ; — Dalloz, *Répert méthodique*, v° *Conflit*, n° 106 ; — Solon, *Répert. admin. et judiciaire*, t. II, n° 29 ; — M. Vuatrin, *à son cours*.

(2) En ce sens, Serrigny, t. I, n° 186.

pour la régularité de la marche du conflit et satisfaction aura été donnée aux droits de l'administration (1).

296. Que doit faire le procureur de la République qui a reçu le déclinatoire ?

Le procureur de la République, après qu'il a examiné le mémoire du préfet, est tenu de le communiquer au tribunal. Cette communication faite, il a rempli son devoir. Il donne ses conclusions comme il l'entend, et n'est pas obligé de requérir le renvoi, comme il l'était d'après l'arrêté du 13 brumaire an XI. — Lorsque le tribunal a statué sur le déclinatoire, le procureur de la République doit adresser au préfet, dans les cinq jours qui suivent le jugement, copie de ses conclusions ou réquisitions et du jugement rendu sur la compétence. La date de cet envoi est consignée sur un registre à ce destiné et sert de point de départ au délai de quinzaine accordé au préfet pour prendre un arrêté de conflit.

3° De l'arrêté de conflit.

297. Qu'est-ce que l'arrêté de conflit ?

L'arrêté de conflit est un acte par lequel le préfet, après le rejet de son déclinatoire, a le pouvoir de suspendre l'action du tribunal.

1° Formes de l'arrêté de conflit.

298. Quelles sont les formes de l'arrêté de conflit ?

Aux termes de l'art. 9 de l'ordonnance, l'arrêté de conflit doit viser le jugement intervenu et l'acte d'appel, s'il y a lieu. Il doit *reproduire textuellement la disposition législative* qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux. — L'ordonnance s'est servie de l'expression *disposition législative*, plus large que le mot *loi*, afin de ne pas exclure les décrets du consulat ou du

(1) M. Vuatrin, *à son cours*.

premier empire ayant acquis force de loi par le silence du sénat conservateur et par leur insertion au *Bulletin des Lois*.

Quant à la *reproduction textuelle* de la disposition législative, bien que l'ordonnance soit impérative à cet égard, elle n'a pas lieu dans la pratique. La jurisprudence admet que le *simple visa* de la loi est suffisant; mais cette jurisprudence est évidemment contraire, non seulement au texte, mais à l'esprit de l'ordonnance (1).

2° Délai pour prendre l'arrêté de conflit.

299. Dans quel délai le préfet doit-il prendre l'arrêté de conflit ?

Le préfet doit prendre son arrêté de conflit dans le *délai de quinzaine*. Mais le point de départ de ce délai varie selon que le déclinatoire a été admis ou rejeté par le tribunal. Si le tribunal a rejeté le déclinatoire, le délai de quinzaine court du jour de l'*envoi du jugement et des conclusions du ministère public au préfet*, envoi qui doit avoir lieu, comme nous l'avons vu, dans les *cinq jours de la prononciation du jugement*. — Si, au contraire, le déclinatoire a été admis par le tribunal, et qu'il y ait eu appel de la part de l'une des parties, le délai court du *jour de la signification de l'acte d'appel*.

3° Transmission de l'arrêté de conflit a l'autorité judiciaire.

300. Comment l'arrêté de conflit est-il transmis à l'autorité judiciaire ?

Le préfet fait déposer au greffe du tribunal l'arrêté de conflit et les pièces qui y sont visées.

Si, dans le délai de quinzaine, cet arrêté n'avait pas

(1) V. Serrigny, t. I, n° 195; — Foucart, t. III, n° 1916. — M. Vuatrin, *à son cours*.

été déposé au greffe, le conflit ne pourrait plus être élevé devant le tribunal saisi de l'affaire.

Si l'arrêté a été déposé au greffe en temps utile, il est remis par le greffier au procureur de la République qui le communique au tribunal réuni dans la *chambre du conseil.*

Après cette communication, l'arrêté est rétabli au greffe, où il reste déposé *pendant quinze jours*. Pendant ce délai les parties ou leurs avoués, prévenus par le procureur de la République, peuvent en prendre communication et remettre au parquet leurs observations sur la question de compétence, avec tous les documents à l'appui (art. 10 à 13).

4° Effets de l'arrêté de conflit.

301. Quel est l'effet de l'arrêté de conflit ?

L'effet de l'arrêté de conflit est d'obliger le tribunal ou la cour à surseoir à toute procédure jusqu'à la décision du tribunal des conflits, sur les réquisitions du ministère public en chambre du conseil.

302. Le tribunal est-il obligé de surseoir devant un arrêté de conflit irrégulier, soit pour n'avoir pas été précédé d'un déclinatoire, soit pour avoir été pris ou déposé après l'expiration du délai de quinzaine ?

Cette question a donné lieu à deux systèmes :

Premier système. — *Le tribunal peut passer outre.*

On invoque dans ce système l'esprit et le texte de l'ordonnance de 1828 :

L'esprit. — Elle a eu pour but d'empêcher l'administration d'entraver indéfiniment le cours de la justice en fixant un délai pour élever le conflit.

Le texte. — Il résulte de l'art. 12 que le greffier ne doit remettre l'arrêté au procureur de la République que s'il a été déposé en temps utile (1).

(1) En ce sens, Foucart, t. III, n° 1919 ; — Laferrière, t. II, p. 578

Deuxième système. — *Le tribunal doit surseoir.*

Les lenteurs qu'on invoque dans le premier système ne sont rien. Le tribunal des conflits rétablira les choses dans leur état en annulant les arrêtés de conflit irréguliers ou tardifs. Si l'on s'en tenait à l'art. 12, c'est le greffier, et non le tribunal, qui serait juge de la régularité du conflit, ce qui est inadmissible. A ce texte équivoque ne faut-il pas préférer la règle de l'art. 27 de la loi du 21 fructidor an III : « *En cas de conflit d'attributions entre les autorités judiciaires et administratives, il sera sursis jusqu'à la décision du ministre* (1).

ARTICLE II.

De l'élévation du conflit devant l'autorité administrative.

203. Dans quel cas et par qui le conflit peut-il être élevé devant l'autorité administrative ?

La loi du 3 mars 1849 (art. 57) avait accordé au *ministre de la justice* le droit de revendiquer les affaires d'administration pure qui pourraient avoir été portées devant la section du contentieux, et de déférer la question de compétence au tribunal des conflits. La loi du 24 mai 1872 (art. 26) a reproduit cette disposition en accordant ce droit, non plus au ministre de la justice seul, mais à tous les ministres. — C'est ce qu'on appelle la *revendication de compétence.*

204. Quelles sont les règles à suivre pour cette revendication ?

Lorsqu'un ministre estime qu'une affaire portée devant la section du contentieux n'appartient pas au contentieux administratif, il adresse au président de la section un mémoire pour revendiquer l'affaire. Celui-ci désigne un rapporteur. La section prononce dans le mois

(1) V. Serrigny, t. I, n° 198 ; — M. Vuatrin, *à son cours.*

qui suit le dépôt du rapport. La décision est transmise au ministre, et dans la quinzaine de cet envoi, le ministre fait connaître, par une déclaration adressée au président, s'il entend porter la revendication devant le tribunal des conflits. Lorsqu'il a déclaré qu'il portait la revendication devant ce tribunal, la section doit surseoir à statuer jusqu'à la décision à intervenir.

SECTION II.

DU JUGEMENT DES CONFLITS.

305. Nous avons vu plus haut que l'autorité chargée de statuer sur les conflits d'attributions élevés par le préfet devant l'autorité judiciaire ou par le ministre devant la section du contentieux, était aujourd'hui, depuis 1872, le *tribunal des conflits*, tribunal mixte, composé des représentants les plus élevés de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative.

306. Nous étudierons sous cette section : 1° l'organisation du tribunal des conflits ; 2° les formes de procéder devant ce tribunal, soit sur les conflits positifs, soit sur les conflits négatifs ; 3° le délai pour statuer ; 4° les effets de la décision du tribunal.

§ 1er. — De l'organisation du tribunal des conflits.

307. Comment est composé le tribunal des conflits ?

Le tribunal des conflits est composé :

1° Du garde des sceaux, président, et d'un vice-président nommé par les membres du tribunal des conflits ;

2° De trois conseillers d'État en service ordinaire, élus par les conseillers d'État en service ordinaire ;

3° De trois conseillers à la Cour de cassation, élus par leurs collègues ;

4° De deux membres et de deux suppléants, élus par la majorité des membres précédents ;

5° D'un maître des requêtes au conseil d'État et d'un membre du parquet de la Cour de cassation, remplissant le rôle de ministère public, et nommés chaque année par le président de la République ;

6° D'un secrétaire nommé par le ministre de la justice.

308. En quoi le tribunal des conflits organisé par la loi de 1872, diffère-t-il du tribunal des conflits de 1849 ?

Il en diffère, quant à sa composition et quant à sa présidence.

Composition. — Le tribunal des conflits de 1849 était composé de *quatre* conseillers d'État et de *quatre* conseillers à la Cour de cassation ; tandis que le tribunal des conflits de 1872 est composé de *trois* conseillers d'État et de *trois* conseillers à la Cour de cassation. En outre, le nouveau tribunal des conflits renferme trois membres départiteurs, désignés par la majorité des autres juges, et qui n'existaient pas dans l'ancien.

Présidence. — Le tribunal des conflits de 1849 était présidé par le ministre de la justice, et en cas d'empêchement, par le ministre de l'instruction publique. — Le nouveau tribunal est présidé, en l'absence du garde des sceaux, par un vice-président, élu dans le tribunal par ses collègues.

§ 2. — Du mode de procéder devant le tribunal des conflits.

309. Comment est saisi le tribunal des conflits ?

Nous avons vu qu'après la communication de l'arrêté de conflit au tribunal, les pièces devaient être rétablies au greffe où les parties sont appelées à en prendre connaissance dans le délai de quinzaine et à présenter leurs observations. A l'expiration de ce délai, le procureur de la République transmet au garde des

sceaux l'arrêté du préfet, ses propres observations et celles des parties, s'il y a lieu. Dans les vingt-quatre heures de la réception de ces pièces, le ministre de la justice les transmet au secrétariat du tribunal des conflits (Règlem. 26 octobre 1849, art. 12). — Les pièces à produire sont: 1° la citation ; 2° les conclusions des parties ; 3° le déclinatoire proposé par le préfet ; 4° le jugement ou l'arrêt sur la compétence ; 5° l'arrêté de conflit.

310. Comment a lieu l'instruction devant le tribunal des conflits ?

Dans les cinq jours de leur arrivée au secrétariat les arrêtés de conflit et les pièces sont communiqués au ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service auquel se rapporte le conflit. Dans la quinzaine, le ministre doit fournir ses observations et les documents qu'il juge convenables sur la question de compétence. Un des juges est chargé de faire un rapport *écrit* qui est déposé au secrétariat.

311. Dans quel délai le tribunal des conflits doit-il statuer ?

Le tribunal des conflits doit statuer dans le délai de *deux mois*, à dater de la *réception des pièces* au ministère de la justice, et sa décision doit être notifiée, dans le mois suivant, au tribunal saisi de l'affaire. Faute de ce faire, le tribunal peut procéder au jugement de l'affaire.

Suivant l'opinion générale, ce délai est de rigueur.

312. Quelles sont les solutions possibles du jugement du conflit ?

Le tribunal des conflits peut rendre l'une des trois décisions suivantes. Il peut :

1° Confirmer l'arrêté de conflit ;

2° L'annuler comme irrégulier en la forme ;

3° L'annuler comme mal fondé.

313. Quels sont les effets de la décision confirmative du conflit ?

La conséquence légale de la décision confirmative

du conflit est de dessaisir l'autorité judiciaire et d'annuler toute la procédure suivie devant elle, ainsi que le jugement de compétence rendu par le tribunal de première instance ou par la Cour. Le tribunal renvoie les parties à se pourvoir devant *l'autorité compétente*, mais sans indiquer le juge devant qui l'affaire doit être portée.

314. Quels sont les effets de la décision qui annule le conflit pour irrégularité ou vices de forme ?

Lorsque le conflit est annulé pour vices de formes, la jurisprudence autorise le préfet à le renouveler devant le tribunal ou devant la Cour, tant que l'autorité judiciaire n'a pas statué au fond (1).

315. Quels sont les effets de la décision qui annule le conflit comme mal fondé ?

L'effet de cette décision est de faire considérer le conflit comme non avenu. En conséquence, la procédure reprend son cours sur les derniers errements devant le tribunal primitivement saisi.

CHAPITRE IV

DES CONFLITS NÉGATIFS.

316. Quelles sont les conditions nécessaires pour qu'il y ait conflit négatif ?

Quatre conditions sont nécessaires. Il faut :

1° Que l'autorité administrative et l'autorité judiciaire se soient respectivement déclarées incompétentes;

2° Qu'elles se soient déclarées incompétentes sur la même question;

3° Entre les mêmes parties;

4° Et que cependant l'une d'entre elles soit compétente.

(1) Cons. d'Etat, 24 juin 1842; — En ce sens, Serrigny, t. I, n° 208.

317. Quelle est la différence essentielle entre le conflit positif et le conflit négatif ?

Dans le conflit positif, c'est l'autorité administrative qui intervient dans un intérêt d'ordre public. Par conséquent, tout se passe en dehors des parties. Dans le conflit négatif, au contraire, il s'agit d'une question d'intérêt privé. En conséquence, il est formé par les parties intéressées, par l'intermédiaire d'un avocat au conseil d'État et à la Cour de cassation, et le règlement a lieu contradictoirement.

318. Comment peuvent procéder les parties, en cas de conflit négatif ?

Une double voie est ouverte aux parties. Elles peuvent :

1° Épuiser tous les degrés de juridiction, saisir la cour d'appel, puis la Cour de cassation ; et finalement, frapper à la porte de l'autorité administrative ;

2° Ou bien, et c'est la marche la plus expéditive et la moins coûteuse, s'adresser directement au tribunal des conflits.

TITRE V

NOTIONS SUR LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE (1)

319. Qu'entend-on par comptabilité publique ?

On entend par comptabilité publique l'ensemble des différentes règles relatives au maniement des deniers publics et des matières appartenant à l'Etat.

320. Où sont tracées ces règles ?

Ces règles ont été réunies et coordonnées dans le décret du 31 mai 1862, qui n'est qu'une seconde édition

(1) Consulter sur la comptabilité publique : MM. d'Audiffret, *Système financier* de la France, t. I, p. 353, et t. V, p. 1 et suiv. ; — H. de Montcloux, *De la comptabilité publique en France* ; — Block, *Dictionn. de l'administration*, v° *Comptabilité* ; — Dumesnil, *Traité de la législation spéciale du Trésor public.*

de l'ordonnance du 31 mai 1838 et qui forme le code complet de la matière, en 883 articles.

321. Comment divise-t-on la comptabilité publique ?

On divise la comptabilité publique en comptabilité en deniers et comptabilité en matières.

CHAPITRE PREMIER

COMPTABILITÉ EN DENIERS.

322. Qu'est-ce que la comptabilité en deniers ?

C'est celle qui est relative à la recette et à l'emploi des deniers publics.

323. Qu'entend-on par deniers publics ?

On entend par deniers publics, non seulement les deniers de l'Etat, mais encore ceux des départements, des communes et des établissements publics ou de bienfaisance.

324. Quel est le principe fondamental en matière de comptabilité-deniers ?

C'est l'incompatibilité absolue, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, entre les fonctions d'*ordonnateur* et celles *de comptable*. — Il ne saurait, en effet, en être autrement puisque les actes de l'ordonnateur servent à contrôler la gestion du comptable.

325. Qu'est-ce que l'ordonnateur ?

L'ordonnateur est le fonctionnaire qui dispose des crédits, donne l'ordre d'effectuer une dépense, et délivre, à cet effet, des ordonnances ou des mandats de payement (V. n° 353).

326. Qu'est-ce que le comptable ?

Le comptable est chargé de la manutention des fonds, c'est-à-dire de la recette et du payement.

327. Comment divise-t-on la comptabilité-deniers ?

On la divise en trois espèces, qui sont :

1° La comptabilité législative ;
2° La comptabilité administrative ;
3° La comptabilité judiciaire.

SECTION I.

COMPTABILITÉ LÉGISLATIVE.

328. Qu'est-ce que la comptabilité législative ?

C'est la partie de la comptabilité publique qui a pour but de régler les rapports financiers de l'administration avec les Chambres.

Elle comprend la *loi du budget* et la *loi des comptes*.

§ 1er — Du budget (1).

329. Qu'entend-on par budget ?

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat (2).

330. Quels sont les éléments d'un budget ?

Les éléments d'un budget sont les *recettes* et les *dépenses*. On vote d'abord les dépenses contrairement au système du bon père de famille ; puis on élève les recettes au niveau des dépenses. Les recettes constituent ce qu'on appelle les *voies et moyens*.

331. Quelle est la forme donnée dans le budget aux dépenses ?

La forme de *crédits*, ouverts aux diverses administrations.

332. Combien y a-t-il de sortes de crédits ?

Il y a quatre sortes de crédits :

(1) Consulter sur le budget, MM. Vrayo, *le Budget de l'Etat, mis en lumière dans ses détails* ; — Maurice Block, *le Budget, revenus et dépenses de la France* ; — Troplong, *Rapport sur le sénatus-consulte du 31 décembre 1861*.

(2) *Budget* est un mot anglais qui signifie *sac de cuir*. On renfermait dans un grand sac de cuir les documents sur la situation financière présentés au Parlement. Le mot, par métonymie, a passé aux documents eux-mêmes.

1° **Les crédits ordinaires.** — Ce sont ceux qui sont ouverts pour le paiement des dépenses présumées de chaque exercice, et auxquels ils est pourvu par les *voies et moyens* compris dans le budget des recettes.

2° **Les crédits provisoires.** — Ce sont ceux que le Gouvernement est autorisé à percevoir, sous le nom de *douzièmes provisoires*, conformément au budget de l'année précédente. On procède ainsi, dans les cas extraordinaires, où les crédits alloués pour l'exercice précédent étant expirés, le budget de l'exercice n'a pu encore être voté (1).

3° **Les crédits supplémentaires.** — Ce sont les crédits demandés par les ministres pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée des fonds affectés à un service porté au budget.

4° **Les crédits extraordinaires.** — Ce sont les crédits alloués pour subvenir aux dépenses extraordinaires et urgentes, non prévues dans les crédits spéciaux ouverts à chaque ministère.

333. Comment sont ouverts les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires ?

La législation a beaucoup varié à cet égard. Jusqu'en 1861, ces crédits pouvaient être ouverts par des ordonnances ou par des décrets, sauf à être régularisés par la sanction législative. Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 décida qu'il *ne pourrait être accordé de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi ;* mais, en même temps, il maintenait le droit de *virement*, c'est-à-dire, le *droit de transporter, par décrets, des crédits d'un chapitre sur un autre dans le budget de chaque ministère.*

La loi du 16 septembre 1871 a interdit tout virement d'un chapitre à un autre, et consacré les dispositions du sénatus-consulte de 1861 relativement à l'ouverture, par une loi, des crédits supplémentaires et extraordinaires.

(1) C'est en grande partie, grâce au système des *douzièmes provisoires*, que la Chambre des 363 a fait capituler les auteurs du coup d'État du 16 mai.

Toutefois, dans le cas de prorogation des Chambres, les crédits supplémentaires et extraordinaires peuvent être ouverts par décrets rendus en conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en conseil des ministres (1).

334. A quelles conditions est subordonnée la faculté d'ouvrir, par décrets, des crédits supplémentaires ou extraordinaires ?

Cette faculté est subordonnée à deux conditions, savoir :

1° Que le décret d'ouverture soit soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur première réunion ;

2° Que les crédits supplémentaires et extraordinaires ne soient ouverts que pour les chapitres indiqués dans une annexe à la loi des finances (2).

335. Comment a lieu la préparation du budget ?

Chaque ministre présente au ministre des finances le compte des dépenses probables de son ministère. Le budget de chaque ministère ne comprend ainsi que des dépenses. Le ministre des finances centralise ces budgets particuliers, y ajoute celui des recettes et prépare le projet de loi contenant le budget général de l'État. Ce projet est imprimé et présenté à la Chambre, accompagné

(1) A l'occasion des crédits demandés récemment aux Chambres pour faire face aux dépenses engagées dans l'expédition de Tunisie, on s'est beaucoup occupé d'un procédé de comptabilité qui a soulevé de vives et nombreuses critiques, et qu'on a désigné sous le nom de *système des imputations provisoires*. Voici en quoi il consiste. Il a eu pour résultat de faire imputer sur les crédits normaux ouverts au budget annuel de la guerre, les dépenses de l'expédition ; ce qui a permis au ministre de se procurer, sans le concours du Parlement, les ressources nécessaires, pendant les vacances parlementaires. On a reconstitué ensuite ces crédits dans leur intégralité primitive, à l'aide de crédits supplémentaires demandés aux Chambres. En d'autres termes, on paye une dépense extraordinaire avec un crédit accordé pour un service annuel et régulier ; mais on restitue ultérieurement la somme absorbée, de manière que le service normal ne soit pas entravé. Cette manière de procéder n'est peut-être pas irrégulière ; mais elle constitue certainement l'extrême limite de la légalité.

(2) Chaque année, la loi du budget donne, pour chaque ministère, la nomenclature des services pour lesquels des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets en l'absence des Chambres.

d'un *exposé des motifs* et de *tableaux de développements*.

La Chambre nomme une commission de *trente membres* qui se divise en sous-commissions. Chaque commission étudie et discute les propositions des ministres pour la partie du budget qui lui est soumise et prépare son rapport. On nomme ensuite un rapporteur général pour l'ensemble du budget. La Chambre vote, sur la proposition de la commission, en premier lieu le budget des dépenses ; en second lieu le budget des recettes. Le budget des dépenses est divisé par ministères ; le budget des recettes, par nature de contributions. La Chambre vote d'abord les contributions directes dont la quotité est connue (1) ; puis, les contributions indirectes dont le montant est évalué suivant les résultats du dernier exercice. Le vote de la Chambre est ensuite soumis au Sénat. En cas d'accord entre les deux assemblées, le chef de l'État promulgue la loi qui établit le budget, et qu'on appelle la *loi des Finances*.

336. Quel est le mode de votation du budget?

Il y a eu successivement plusieurs systèmes de votation du budget. Ils peuvent se ramener à trois.

Premier empire. — L'administration pouvait se mouvoir sans contrôle dans les limites du budget. Les crédits votés, ou plutôt homologués par le Corps législatif, étaient modifiés après coup par décrets. La distinction entre le budget des recettes et celui des dépenses n'existait pas. De plus l'empereur disposait d'un fond spécial de deux cents millions (2).

(1) Il arrive quelquefois que le Gouvernement sépare les articles relatifs aux contributions directes pour en faire l'objet d'une loi particulière. C'est ce qui a eu lieu en 1871, 1872, 1873, 1876, 1877, 1879. On procède ainsi lorsque la loi du budget ne paraît pas pouvoir être votée assez tôt pour que les conseils généraux puissent procéder dans leur session d'août, à la répartition des impôts entre les arrondissements. Dans ce cas, le projet de loi, spécial aux contributions directes, se borne à la fixation des bases et du montant de l'impôt, et décide que le recouvrement n'en pourra avoir lieu qu'après avoir été autorisé par la loi des recettes.

(2) *Système financier de la France*, t. IV, p. 12.

Restauration. — Le premier budget voté régulièrement avec fixation des recettes et des dépenses, a été celui de 1814. La loi du 25 mars 1817 établit le vote par ministère. Les dépenses étaient allouées en bloc par le budget général pour le service de chaque ministère et chaque ministre répartissait la somme allouée à son ministère entre les divers chapitres de son budget particulier. — Une ordonnance du 1er septembre 1827 fit faire un pas de plus au système de la *spécialité des crédits* en établissant le *vote par sections*. On entendait par sections les grandes divisions de chaque ministère. Prenons, par exemple, le ministère de l'instruction publique. Il était divisé en sections : *Enseignement supérieur*, *instruction secondaire*, *instruction primaire*. Des crédits spéciaux étaient alloués à chaque section, et les ministres devaient renfermer leurs *ordonnances* dans les limites de ces crédits.

Monarchie de 1830. — La loi du 29 janvier 1831 divisa les dépenses de chaque ministère en chapitres spéciaux, ne contenant que des services corrélatifs ou de même nature, et déclara que les sommes affectées à chacun de ces chapitres ne pourraient être appliquées à des chapitres différents.

Cette loi a réalisé la réforme longtemps réclamée de la *spécialité législative*. Toutefois on n'a pas voulu pousser à l'extrême le principe de la spécialité en l'appliquant aux différents articles de chaque chapitre. On a craint de faire passer *l'administration dans les Chambres*.

Tels sont les différents systèmes de votation qui ont été successivement en vigueur aux différentes époques de notre histoire budgétaire. Le sénatus-consulte du 23 décembre 1852 rétablit le vote par ministère, sauf répartition en chapitres par décrets. En outre, des *décrets de virement* pouvaient avoir lieu d'un chapitre à l'autre. Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 remplaça le vote par chapitres par le vote par grandes sections

spécialisées, tout en conservant le droit de virement. Enfin la loi de finances du 16 septembre 1871 consacra le retour aux véritables principes, en disposant que le *budget serait voté par chapitres* (1) *et que tout virement serait interdit d'un chapitre à l'autre.*

337. Par quel moyen pratique les ministres sont-ils empêchés d'excéder les crédits affectés à un chapitre ?

Le payeur doit refuser d'acquitter la dépense. Tout mandat de paiement présenté au payeur doit indiquer le chapitre sur lequel la demande est imputable. Si la somme allouée à ce chapitre est épuisée le payeur ferme son guichet au porteur du mandat.

338. Qu'entend-on par année financière ou année fiscale ?

L'année financière ou fiscale est l'année pour la durée de laquelle le budget est voté. Elle coïncide avec l'année civile et va du 1er janvier au 31 décembre (2).

339. Qu'est-ce que l'exercice financier ?

L'exercice est la période d'exécution des services d'un budget (Décr. 11 mai 1861, art. 4). Cette période est *d'une année*. Ainsi, l'on dit l'exercice 1881, l'exercice 1882. Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice, les services faits et les droits acquis à l'État et à ses créanciers pendant l'année qui donne son nom à cet exercice. En ce sens, l'exercice financier se confond avec l'année financière. Toutefois, comme les opérations qui s'y rattachent peuvent n'être pas terminées pendant la durée de l'exercice, on a établi une période de prolongation, pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de recette et de dépense de chaque exercice. Cette période va :

1° Jusqu'au 1er février de la seconde année pour achever, dans la limite des crédits ouverts, les services du

(1) Le vote par chapitres avait déjà été rétabli par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869.

(2) En Angleterre et en Prusse, l'année financière commence le 1er avril et finit le 31 mars. Aux Etats Unis, elle va du 1er juillet au 30 juin.

matériel dont l'exécution commencée n'aurait pu être terminée avant le 31 décembre précédent, pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur jointe à l'ordonnance ou au mandat;

2° Jusqu'au 31 juillet, pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers ;

3° Jusqu'au 31 août de cette seconde année pour les opérations relatives au recouvrement des produits et au payement de dépenses (*Décr. 11 août* 1850, *reproduit par l'art.* 33 *du décret du* 31 *mai* 1862).

L'exercice ainsi prolongé forme ce que l'on appelle *l'exercice courant.*

340. Qu'est-ce que l'exercice clos ?

C'est l'exercice qui est arrivé à la période finale de prolongation, c'est-à-dire au 31 août de la seconde année. Faute par les créanciers d'avoir réclamé leur payement avant cette époque les ordonnances et mandats délivrés à leur profit sont annulés, sans préjudice toutefois de leurs droits et sauf réordonnancement jusqu'au terme de déchéance.

Les payements à effectuer pour solder les dépenses des exercices clos sont ordonnancés sur les fonds de l'exercice courant. Il y a, au budget de chaque ministère, un chapitre institué : *dépenses des exercices clos.*

341. Qu'est-ce que la déchéance ?

La déchéance est une prescription spéciale introduite en faveur de l'État. On distingue deux sortes de déchéances : la *déchéance de l'arriéré* et la *déchéance des exercices courants.*

342. Quelles sont les règles relatives à l'arriéré ?

On a longtemps procédé en cette matière par des lois de circonstance, éteignant un arriéré au fur et à mesure qu'il se produisait, mais sans poser de règle générale pour l'avenir. On déblayait, mais sans songer à rendre impossible un nouvel encombrement. C'est

ainsi qu'on a éteint successivement l'arriéré antérieur à l'an V, l'arriéré antérieur à l'an IX, l'arriéré antérieur à 1816, l'arriéré antérieur à 1830.

La loi du 29 janvier 1831 a fixé au 31 décembre 1834, le terme de la prescription de toutes les créances antérieures à 1830 en même temps qu'elle établissait pour l'avenir un principe général de déchéance. On peut donc dire que toutes les créances antérieures à 1830 sont ou payées ou éteintes par la déchéance.

343. Quelles sont les règles relatives à la déchéance des exercices courants ?

La loi du 29 janvier 1831 a déclaré éteintes au profit de l'État toutes les créances qui n'ayant pas été acquittées avant la clôture de l'exercice auquel elles appartiennent n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de *cinq ans*, à partir de l'ouverture de l'exercice, et de *six ans*, pour les créanciers résidant hors du territoire européen. — Toutefois cette déchéance n'est pas applicable aux créances dont l'ordonnancement et le payement n'ont pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration, ou par suite de pourvois formés devant le conseil d'État(1).

344. En quoi la déchéance diffère-t-elle de la prescription ?

La prescription est interrompue par une demande en justice. Elle est suspendue par l'état de minorité ou de femme mariée. Ces causes d'interruption ou de suspension ne sont pas applicables à la déchéance quinquennale. Il n'existe, en cette matière, que deux faits interruptifs : les lenteurs de l'administration et le pourvoi formé devant le conseil d'État.

(1) Des lois spéciales ont établi des déchéances relativement à certaines matières déterminées. Ainsi la loi du 31 janvier 1833 a créé une prescription de *huit ans* relativement aux sommes versées dans les caisses des agents des postes pour être remises à destination. Il y a aussi des prescriptions spéciales *d'un an* et de *deux ans* en matière d'enregistrement.

345. Qu'entend-on par exercice périmé ?

C'est l'exercice ayant parcouru la période quinquennale de déchéance. Il peut se faire que la déchéance ne soit pas encourue, même après cinq ans par suite des lenteurs de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le conseil d'État. Les payements à effectuer sont alors imputés sur le budget courant, à un chapitre spécial, intitulé : *Dépenses des exercices périmés.*

§ 2. — De la loi des comptes.

346. Qu'est-ce que la loi des comptes ?

C'est le règlement définitif du budget par une loi particulière rendue dans la même forme que la loi du budget et dont le vote est préparé par le *compte général de l'administration des finances.*

347. Qu'est-ce que le compte général de l'administration des finances ?

C'est un compte ayant pour but de faire connaître aux Chambres comment le budget a été exécuté et de leur présenter la situation exacte de tous les services financiers de l'État. — Il se divise en *comptes généraux* et en *comptes spéciaux*. Les comptes généraux ont pour objet de retracer la série des opérations concernant les budgets, le service de trésorerie et l'ensemble de la situation des finances. Les comptes spéciaux se rapportent à la dette publique ainsi qu'à divers services financiers, tels que le service colonial, les avances du Trésor aux compagnies de chemins de fer, les dépenses des exercices clos, etc. (1).

348. A quelle époque doit être présentée la loi des comptes ?

Elle doit être présentée dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de l'exercice, si les

(1) Voir la note préliminaire précédant le compte général de l'administration des finances pour chaque année.

Chambres siègent, sinon dans le mois qui suit leur retour. — Elle doit donc être présentée dans les deux premiers mois de la troisième année.

349. Sur quelle base s'appuient les Chambres pour le règlement du budget ?

Elles s'appuient sur la déclaration générale de conformité prononcée par la Cour des comptes (V. n° 423). La Cour opère l'examen détaillé des pièces justificatives. Elle constate et certifie, d'après les pièces produites par les comptables, l'exactitude des comptes publiés par les ministres et prononce une déclaration générale de conformité qui est communiquée aux Chambres avant le vote de la loi de règlement du budget.

SECTION II.

COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE.

350. Qu'est-ce que la comptabilité administrative ?

C'est celle qui a pour objet l'universalité des faits accomplis dans les divers services entre la loi du budget et la loi des comptes, tels que les mouvements des fonds, l'application des recettes aux dépenses, etc.

Elle se divise en *comptabilité des ordonnateurs* et *comptabilité des comptables*.

351. Quelles sont les opérations dans lesquelles elle se décompose ?

Ces opérations sont : la *liquidation*, l'*ordonnancement*, le *payement*.

§ 1er. — De la liquidation.

352. Qu'est-ce que la liquidation ?

La liquidation consiste dans la vérification du titre, la détermination du *quantum* de la dette et l'exécution des lois de déchéance.

345. Qu'entend-on par exercice périmé ?

C'est l'exercice ayant parcouru la période quinquennale de déchéance. Il peut se faire que la déchéance ne soit pas encourue, même après cinq ans par suite des lenteurs de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le conseil d'État. Les payements à effectuer sont alors imputés sur le budget courant, à un chapitre spécial, intitulé : *Dépenses des exercices périmés.*

§ 2. — De la loi des comptes.

346. Qu'est-ce que la loi des comptes ?

C'est le règlement définitif du budget par une loi particulière rendue dans la même forme que la loi du budget et dont le vote est préparé par le *compte général de l'administration des finances.*

347. Qu'est-ce que le compte général de l'administration des finances ?

C'est un compte ayant pour but de faire connaître aux Chambres comment le budget a été exécuté et de leur présenter la situation exacte de tous les services financiers de l'État. — Il se divise en *comptes généraux* et en *comptes spéciaux.* Les comptes généraux ont pour objet de retracer la série des opérations concernant les budgets, le service de trésorerie et l'ensemble de la situation des finances. Les comptes spéciaux se rapportent à la dette publique ainsi qu'à divers services financiers, tels que le service colonial, les avances du Trésor aux compagnies de chemins de fer, les dépenses des exercices clos, etc. (1).

348. A quelle époque doit être présentée la loi des comptes ?

Elle doit être présentée dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de l'exercice, si les

(1) Voir la note préliminaire précédant le compte général de l'administration des finances pour chaque année.

Chambres siègent, sinon dans le mois qui suit leur retour. — Elle doit donc être présentée dans les deux premiers mois de la troisième année.

349. Sur quelle base s'appuient les Chambres pour le règlement du budget?

Elles s'appuient sur la déclaration générale de conformité prononcée par la Cour des comptes (V. n° 423). La Cour opère l'examen détaillé des pièces justificatives. Elle constate et certifie, d'après les pièces produites par les comptables, l'exactitude des comptes publiés par les ministres et prononce une déclaration générale de conformité qui est communiquée aux Chambres avant le vote de la loi de règlement du budget.

SECTION II.

COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE.

350. Qu'est-ce que la comptabilité administrative?

C'est celle qui a pour objet l'universalité des faits accomplis dans les divers services entre la loi du budget et la loi des comptes, tels que les mouvements des fonds, l'application des recettes aux dépenses, etc.

Elle se divise en *comptabilité des ordonnateurs* et *comptabilité des comptables*.

351. Quelles sont les opérations dans lesquelles elle se décompose?

Ces opérations sont : la *liquidation*, l'*ordonnancement*, le *payement*.

§ 1er. — De la liquidation.

352. Qu'est-ce que la liquidation?

La liquidation consiste dans la vérification du titre, la détermination du *quantum* de la dette et l'exécution des lois de déchéance.

353. Quelle est l'autorité chargée de la liquidation ?

C'est le ministre compétent ou son délégué.

353 *bis*. Les ministres font-ils la liquidation en qualité de juges ou en qualité d'administrateurs ?

Jusqu'à ces derniers temps, on admettait généralement que les ministres font la liquidation en qualité de juges. Une opinion nouvelle, et qui semble devoir triompher, soutient que c'est en qualité d'administrateurs. On y gagnera de faire disparaître l'anomalie de l'État agissant comme juge et partie dans la personne du ministre.

354. Quel est le résultat de la liquidation ?

La liquidation de la créance confère au créancier le droit de se faire payer. Toutefois, il ne faut pas se méprendre sur la portée de ce droit. Sa créance ne pourra plus désormais être l'objet d'aucune contestation ; mais il ne pourra pas agir exécutoirement contre l'État. Il devra, pour arriver au payement, attendre le bon vouloir du ministre, c'est-à-dire subir la formalité de l'ordonnancement.

§ 2. — De l'ordonnancement.

355. Qu'est-ce que l'ordonnancement ?

L'ordonnancement est la fixation du mode et des époques de payement.

356. Quel est l'ordonnateur ?

Chaque ministre est ordonnateur spécial pour les dépenses de son ministère. A cet effet, il rend des ordonnances ; mais il peut déléguer ses pouvoirs à des ordonnateurs secondaires. Le ministre des finances est ordonnateur général pour la répartition des fonds entre les différentes caisses.

357. Comment divise-t-on les ordonnances des ministres ?

On les divise en *ordonnances de payement* et en *ordon-*

nances de délégation. Les ordonnances de payement sont celles qui sont délivrées directement par les ministres. Les ordonnances de délégation sont celles par lesquelles les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leur crédit, par des *mandats de payement* (Décr. 1862, art. 84).

358. Quels sont les ordonnateurs secondaires ?

Ce sont les préfets, les intendants militaires, les directeurs des administrations financières, les inspecteurs des postes, les ingénieurs des ponts et chaussées, les conservateurs des forêts, etc.

359. A quelles conditions l'ordonnancement est-il régulièrement fait ?

L'ordonnancement pour être régulier doit :

1° Être conforme aux crédits ;

2° Se renfermer dans les limites de la répartition mensuelle des fonds faite par le ministre des finances.

§ 3. — Du payement.

360. Quelles formalités doit remplir le porteur d'une ordonnance ou d'un mandat de payement ?

Il doit se présenter, avant la clôture de l'exercice, à l'une des caisses du Trésor public et produire à l'appui de l'ordonnance ou du mandat de payement toutes les pièces justificatives déterminées par l'ordonnance du 31 mai 1862, art. 88.

361. Le payeur peut-il refuser d'acquitter l'ordonnance ou le mandat de payement ?

Aux termes de l'art. 91 du décret du 31 mai 1862, les payeurs ne peuvent suspendre un payement assigné sur leur caisse que s'ils reconnaissent qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces produites. Il y a irrégularité matérielle toutes les fois que les indications de noms, de service ou de somme portées dans l'ordonnance ou le mandat ne sont pas d'accord avec celles

qui résultent des pièces justificatives, ou lorsque ces pièces ne sont pas conformes aux règlements.

362. Comment est-il procédé en cas de refus de payement?

En cas de refus de payement, le payeur est tenu d'en remettre immédiatement la déclaration écrite et motivée au porteur de l'ordonnance ou du mandat, et il en adresse copie le jour même au ministre des finances. Si, malgré cette déclaration, l'ordonnateur requiert *par écrit*, et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au payement, le payeur doit y procéder sans délai.

SECTION III.

COMPTABILITÉ JUDICIAIRE.

363. Qu'est-ce que la comptabilité judiciaire?

C'est la partie de la comptabilité publique qui forme l'objet des attributions de la Cour des comptes.

CHAPITRE II

DE LA COMPTABILITÉ EN MATIÈRES.

364. Qu'entend-on par comptabilité en matières?

C'est la partie de la comptabilité publique qui se rapporte aux *matières de consommation*, telles que poudres, salpêtres, bois, et aux *matières de transformation*, telles que cuirs, draps, etc.

365. Quelles sont les règles relatives à la comptabilité en matières?

Ces règles ont été déterminées par l'ordonnance du 26 août 1844. — En voici le résumé :

Dans chaque magasin, chantier, usine, arsenal, il y a

un préposé tenu d'inscrire l'entrée, la sortie, les transformations, les détériorations, les pertes et déchets de toutes les matières confiées à sa garde. Chaque année, il fournit au ministre le compte général de sa gestion de l'année précédente. — Dans chaque ministère, il est tenu une comptabilité centrale des matières résumant tous les faits relatés dans les documents fournis par les comptables. — Chaque ministre, après avoir fait vérifier les comptes individuels des comptables de son département les soumet à la Cour des comptes avec les pièces justificatives. La Cour des comptes les contrôle mais ne les juge pas. Elle procède par *voie de déclaration*. Elle constate la conformité des résultats des comptes individuels des comptables en matières avec les résultats des comptes généraux publiés par les ministres.

TITRE VI

DE LA COUR DES COMPTES.

366. Textes à consulter (1). — Les principaux textes à consulter sur la Cour des comptes sont :

1° La loi organique du 16 septembre 1807, et le décret du 28 septembre 1807 ;

2° L'ordonnance du 9 juillet 1826 sur le contrôle des comptes des ministres ;

3° Le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique ;

4° Le décret du 25 décembre 1869, concernant les auditeurs près la Cour des comptes ;

5° Le décret du 17 juillet 1880, augmentant le nombre des conseillers référendaires.

(1) Voir les *Lois administratives* de MM. Vuatrin et Batbie, p. 77 à 98.

367. Division du sujet. — Nous diviserons cette matière en trois chapitres, savoir : 1° Origines de la Cour des comptes ; 2° Organisation de la Cour des comptes ; 3° Attributions de la Cour des comptes.

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES DE LA COUR DES COMPTES.

368. Quelle est l'origine de la Cour des comptes ?

La Cour des comptes a pour origine, dans l'ancienne monarchie, les *chambres des comptes*, et, dans le droit intermédiaire, la *commission de comptabilité nationale* (1).

369. Qu'entendait-on par chambres des comptes ?

Les chambres des comptes étaient des juridictions chargées de contrôler et de juger la gestion des comptables des deniers publics. Elles exerçaient, en outre, une juridiction criminelle sur ceux d'entre eux qui étaient accusés de faux, de péculat ou de concussion. La chambre des comptes de Paris, qui était la plus ancienne (2), avait des attributions plus étendues. Elle enregistrait, concurremment avec le parlement, les édits et ordonnances concernant les finances et le domaine royal, les contrats de mariage des rois, les traités de paix, et les serments de fidélité prêtés par les évêques et archevêques (3).

Le nombre des chambres des comptes a beaucoup varié. En 1789, on en comptait treize, y compris celle de Paris. Elles furent supprimées par la loi du 17 septembre 1791.

(1) Voir sur les origines de la Cour des comptes, le savant ouvrage de M. Dareste sur la *Justice administrative en France*, p. 7 à 20, et un article de M. Legoyt, dans le *Journal des Economistes*, année 1852, p. 247.

(2) On la fait remonter à une ordonnance de 1256 qui enjoint aux *mayeurs* et *prud'hommes* de venir compter devant les gens des comptes de Paris (*gentes qui ad computos nostros deputantur*).

(3) Denisart, v° *Chambre des comptes*.

370. Par qui les comptes furent-ils apurés après la suppression de ces chambres ?

La loi du 17 septembre 1791, abolitive des chambres des comptes, décida que l'Assemblée nationale *verrait et apurerait définitivement par elle-même les comptes de la nation*, sur le rapport d'un *bureau de comptabilité*, composé de quinze commissaires, divisés en cinq sections de trois membres chacune.

La constitution de l'an III remplaça le *bureau de comptabilité* par une *commission de trésorerie* et une *commission de comptabilité*, composées chacune de cinq membres, élus par le conseil des Anciens, sur une liste triple présentée par celui des Cinq-Cents. Les commissaires de la Trésorerie étaient chargés de surveiller la recette de tous les deniers nationaux, d'ordonner les mouvements de fonds et le payement de toutes les dépenses. Les commissaires de la comptabilité avaient pour mission de vérifier et d'arrêter le compte général des recettes et des dépenses, présenté par les commissaires de la Trésorerie, avec les comptes particuliers et les pièces justificatives à l'appui. Ils devaient présenter au Corps Législatif un état indicatif des cas d'abus, de malversation et de responsabilité des comptables, et proposer, dans leur partie, les mesures convenables aux intérêts de la République. Une innovation importante était la publicité, donnée par l'impression, au résultat des comptes arrêtés par les commissaires de la comptabilité (art. 315 à 323).

371. Quel était l'inconvénient de cet état de choses ?

Ces commissions n'avaient qu'un pouvoir de *vérification provisoire*. Le règlement définitif des comptes appartenait au pouvoir législatif. Or il est impossible qu'une nombreuse assemblée puisse procéder utilement à l'examen des comptes individuels.

372. Comment a-t-on remédié à cet inconvénient ?

L'art. 89 de la constitution du 22 frimaire an III avait

remédié en partie à cet inconvénient par la création d'une commission de comptabilité nationale, composée de sept membres, choisis par le Sénat, dans la liste nationale, et chargée de *vérifier* et de *régler définitivement les comptes*. On avait ainsi réalisé l'unité ; mais cette commission, à raison de son organisation politique et administrative, fut accusée de manquer d'indépendance. De là, la création de la *Cour des comptes* qui se rattache, par son caractère unitaire, à la commission de comptabilité de l'an VIII, et par son organisation judiciaire aux anciennes chambres des comptes.

CHAPITRE II

DE L'ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES.

§ 1er. — Composition.

373. Comment est composée la Cour des comptes ?

La Cour des comptes est composée :

1° D'un premier président ;

2° De trois présidents de chambre ;

3° De dix-huit conseillers-maîtres des comptes ;

4° De quatre-vingt-six conseillers référendaires, dont vingt-six de première classe et soixante de deuxième classe (Décr. 17 juillet 1880, art. 1er) ;

5° De vingt-cinq auditeurs, dont quinze de première classe et dix de deuxième classe (Décr. 25 décembre 1869, art. 1er) ;

6° D'un procureur général ;

7° D'un greffier en chef.

§ 2. — Mode de nomination.

374. Par qui sont nommés les membres de la Cour des comptes ?

Les membres de la Cour des comptes sont nommés

par le président de la République. Ils sont nommés à vie (1) à l'exception du procureur général, des auditeurs et du greffier qui sont révocables. Toutefois, après quatre ans d'exercice, *quinze auditeurs* peuvent être désignés par décret *pour faire directement des rapports aux chambres*. Ils jouissent alors des mêmes droits que les autres membres de la Cour des comptes, et, par conséquent, sont inamovibles (Décr. 12 décembre 1860, art. 2 ; 25 décembre 1869, art. 2).

375. Quelles sont les conditions exigées pour la nomination des membres de la Cour des comptes ?

Le premier président, les présidents, les maîtres des comptes, le procureur général, le greffier en chef, doivent être âgés de trente ans accomplis (Décr. 28 septembre 1807, art. 13).

Nul ne peut être référendaire de deuxième classe s'il n'est âgé de vingt-cinq ans. On ne peut être de la première classe si l'on n'a été de la seconde pendant au moins deux ans. La nomination à la première classe a lieu moitié au choix, moitié à l'ancienneté (art. 14 et 15).

Les auditeurs de deuxième classe doivent être âgés de vingt et un ans au moins et de vingt-huit ans au plus, être licenciés en droit, et avoir été jugés admissibles par une commission d'examen (2) composée d'un conseiller-maître, de deux conseillers référendaires et de deux fonctionnaires appartenant à l'administration centrale des finances (Décr. 25 décembre 1869, art. 4). Les promotions de la deuxième à la première classe ont lieu moitié au choix, moitié à l'ancienneté (Décr. 14 décembre 1859, art. 3). Les auditeurs de première

(1) En 1848, M. Barthe, premier président de la Cour des comptes, ancien *carbonaro*, l'un des défenseurs des *quatre sergents de la Rochelle*, l'un des signataires de la protestation contre les ordonnances de juillet, fut révoqué par le Gouvernement provisoire. Il fut rétabli dans ses fonctions en 1849

(2) V. dans notre *Guide manuel de l'étudiant en droit* les conditions d'admission et la matière des épreuves.

classe ont droit à la moitié des places vacantes dans l'ordre des conseillers référendaires de deuxième classe (Décr. 25 décembre 1809, art. 3).

§ 3. — Division de la Cour des comptes.

376. Comment est divisée la Cour des comptes ?

La Cour des comptes est divisée en trois chambres, composée chacune d'un président et de six conseillers-maîtres. Le premier président peut présider chacune des chambres.

La première chambre est chargée du jugement des comptes relatifs aux *recettes publiques;* la deuxième, du jugement des comptes relatifs aux *dépenses publiques;* la troisième, du jugement des comptes des recettes et dépenses des *communes et des établissements publics* (1).

Au besoin, il peut être formé une quatrième chambre temporaire pour les jugements des comptes arriérés.

Le décret du 31 mai 1862 (art. 38), a prescrit une sorte de roulement entre les trois chambres. Chaque année, deux membres de chaque chambre sont répartis entre les deux autres, ou placés dans une seule, selon que le service l'exige.

§ 4. — Fonctions des différents membres de la Cour.

377. Quelles sont les fonctions du premier président de la Cour des comptes ?

Le premier président a la police et la surveillance générale (L. 16 septembre 1807, art. 10). Il préside chaque chambre toutes les fois qu'il le juge convenable (Décr. 28 sept. 1807, art. 8). Il fait entre les réfé-

(1) Cette division n'est pas observée. Dans la pratique, les affaires sont distribuées entre les trois chambres d'après l'ordre alphabétique des noms des départements.

rendaires la distribution des comptes, et indique la chambre à laquelle le rapport doit être fait (art. 19). Il peut toutes les fois que l'exige l'expédition des affaires, renvoyer à une chambre des rapports qui ne seraient pas dans ses attributions spéciales (art. 20).

378. Quelles sont les attributions des présidents de chambre ?

Les présidents de chambre reçoivent les rapports des référendaires et les distribuent aux conseillers-maîtres (Décr. 28 sept. 1807, art. 28). Ils ont voix délibérative, inscrivent chaque décision de la chambre en marge du rapport et prononcent l'arrêt (Décr. 31 mai 1862, art. 415).

379. Quelles sont les attributions des conseillers-maîtres ?

Les conseillers-maîtres vérifient les rapports des référendaires et présentent à la chambre leurs observations motivées sur ce rapport. Ils ont voix délibérative (Décr. 28 sept. 1807, art. 28 et 29).

380. Quelles sont les attributions des conseillers référendaires ?

Les référendaires vérifient les comptes qui leur sont distribués par le premier président, et sont chargés de faire sur chaque compte un rapport raisonné (Décr. 28 sep. 1807, art. 24). Leur avis n'est que consultatif; ils n'ont pas voix délibérative, même dans les affaires dont le rapport leur a été confié. On a craint, sans doute, que, n'étant attachés à aucune chambre, leur voix délibérative n'imprimât une trop grande mobilité à la jurisprudence. Il n'en est pas moins étrange que la loi ait refusé la voix délibérative précisément à celui des membres de la Cour qui doit connaître le mieux l'affaire.

381. Quelles sont les attributions des auditeurs ?

Les auditeurs sont placés sous la direction du premier président qui peut les adjoindre aux conseillers

345. Qu'entend-on par exercice périmé ?

C'est l'exercice ayant parcouru la période quinquennale de déchéance. Il peut se faire que la déchéance ne soit pas encourue, même après cinq ans par suite des lenteurs de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le conseil d'État. Les payements à effectuer sont alors imputés sur le budget courant, à un chapitre spécial, intitulé : *Dépenses des exercices périmés.*

§ 2. — De la loi des comptes.

346. Qu'est-ce que la loi des comptes ?

C'est le règlement définitif du budget par une loi particulière rendue dans la même forme que la loi du budget et dont le vote est préparé par le *compte général d l'administration des finances.*

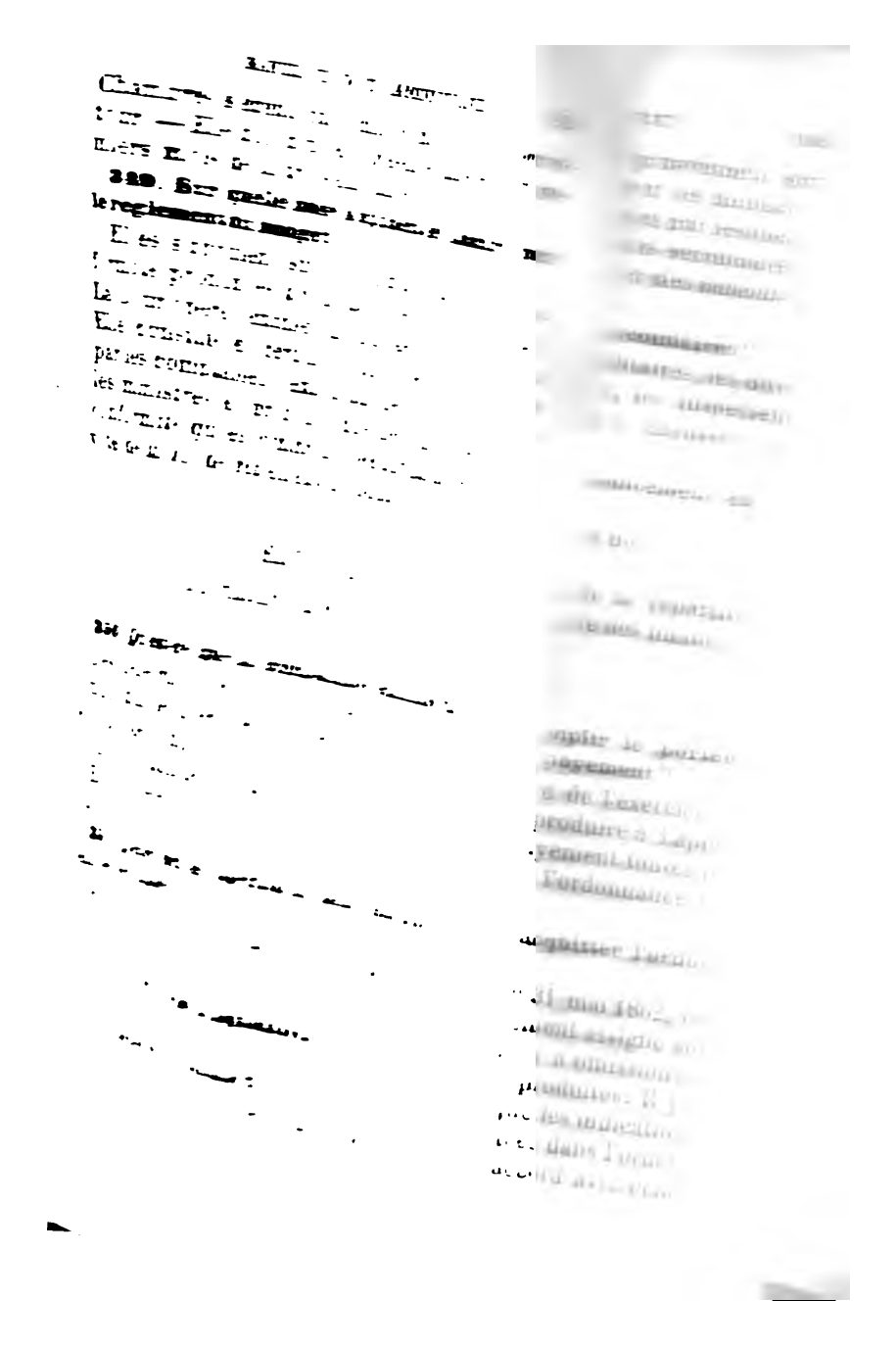
347. Qu'est-ce que le compte général de l'administration des finances ?

C'est un compte ayant pour but de faire connaître au Chambres comment le budget a été exécuté et de leur présenter la situation exacte de tous les services financiers l'État. — Il se divise en *comptes généraux* et en *comptes sp ciaux*. Les comptes généraux ont pour objet de retracer série des opérations concernant les budgets, le servi de trésorerie et l'ensemble de la situation des financ Les comptes spéciaux se rapportent à la dette public ainsi qu'à divers services financiers, tels que le serv colonial, les avances du Trésor aux compagnies de c mins de fer, les dépenses des exercices clos, etc. (1).

348. A quelle époque doit être présentée la loi comptes ?

Elle doit être présentée dans les deux premiers m de l'année qui suit la clôture de l'exercice, si

(1) Voir la note préliminaire précédant le compte général de l'a nistration des finances pour chaque année.



référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification des comptes (Décr. 9 novembre 1856, art. 2). Ils peuvent, après quatre années d'exercice, être autorisés à faire directement des rapports aux chambres de la Cour et à signer les arrêts rendus sur leur rapport. Ils jouissent alors des mêmes droits que les autres membres de la Cour des comptes. Toutefois, le nombre des auditeurs ainsi autorisés ne peut dépasser quinze (Décr. 12 déc. 1860, art. 2 et 3, et 25 déc. 1869, art. 2).

382. Quelles sont les attributions du procureur général ?

Le procureur général ne peut procéder, relativement à la police de la Cour et à la surveillance du service, que par voie de *réquisitions au premier président*. Il fait dresser un état de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, afin de s'assurer s'ils sont exacts à les présenter dans les délais réglementaires, et il requiert l'application des peines disciplinaires contre les comptables en retard (Décr. 28 sept. 1807, art. 36 et 39). Il adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour. Il est tenu de correspondre avec les ministres et de leur fournir tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin pour l'exécution des arrêts. Enfin, il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire (art. 39 et 42).

383. N'y a-t-il pas certaines affaires qui doivent être communiquées au procureur général ?

Oui; doivent être communiquées au procureur général :

1° Toutes les demandes en main-levée, réduction et translation d'hypothèques (1) prises sur les biens des comptables ;

(1) Il faut supposer que l'hypothèque générale de l'Etat a d'abord été réduite conformément à l'art. 2161 du Code civil, à un ou plu-

2° Les affaires dans lesquelles un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion ;

3° Les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour des comptes.

384. Quelles sont les attributions du greffier en chef ?

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il veille à la garde et à la conservation des minutes des arrêts et de tous les papiers du greffe. Il fait enregistrer tous les comptes déposés au greffe par les comptables. Il signe et délivre les certificats, expéditions et extraits de tous les actes émanant du greffe (art. 45, 48 et 53).

§ 5. — Caractères de la Cour des comptes.

385. La Cour des comptes est-elle une autorité judiciaire ou une autorité administrative ?

Au premier abord, la Cour des comptes semble être une autorité judiciaire. En effet, elle porte le nom de *Cour ;* elle est divisée en *chambres ;* elle a un *procureur général* et un *greffier*. Ses membres sont inamovibles (1). Cependant c'est un tribunal administratif, car le recours contre ses décisions est porté au conseil d'État. En un mot, si la forme est judiciaire, le fonds est administratif.

sieurs immeubles déterminés, et que le comptable demande la translation de cette hypothèque sur d'autres immeubles.

(1) Ce n'est qu'après une longue discussion que le privilège de l'inamovibilité, refusé aux membres du conseil d'Etat, a été accordé aux membres de la Cour des comptes. Le cercle limité de ses attributions et la séparation fondamentale qui existe, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, entre l'ordonnateur et le comptable, ont rendu cette inamovibilité sans danger pour l'administration (V. M. Thiers, *Histoire du consulat et de l'Empire*, t. VIII, p. 113).

référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification des comptes (Décr. 9 novembre 1856, art. 2). Ils peuvent, après quatre années d'exercice, être autorisés à faire directement des rapports aux chambres de la Cour et à signer les arrêts rendus sur leur rapport. Ils jouissent alors des mêmes droits que les autres membres de la Cour des comptes. Toutefois, le nombre des auditeurs ainsi autorisés ne peut dépasser quinze (Décr. 12 déc. 1860, art. 2 et 3, et 25 déc. 1869, art. 2).

382. Quelles sont les attributions du procureur général ?

Le procureur général ne peut procéder, relativement à la police de la Cour et à la surveillance du service, que par voie de *réquisitions au premier président*. Il fait dresser un état de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, afin de s'assurer s'ils sont exacts à les présenter dans les délais réglementaires, et il requiert l'application des peines disciplinaires contre les comptables en retard (Décr. 28 sept. 1807, art. 36 et 39). Il adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour. Il est tenu de correspondre avec les ministres et de leur fournir tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin pour l'exécution des arrêts. Enfin, il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire (art. 39 et 42).

383. N'y a-t-il pas certaines affaires qui doivent être communiquées au procureur général ?

Oui; doivent être communiquées au procureur général :

1° Toutes les demandes en main-levée, réduction et translation d'hypothèques (1) prises sur les biens des comptables ;

(1) Il faut supposer que l'hypothèque générale de l'Etat a d'abord été réduite conformément à l'art. 2161 du Code civil, à un ou plu-

2° Les affaires dans lesquelles un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion ;

3° Les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour des comptes.

384. Quelles sont les attributions du greffier en chef ?

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il veille à la garde et à la conservation des minutes des arrêts et de tous les papiers du greffe. Il fait enregistrer tous les comptes déposés au greffe par les comptables. Il signe et délivre les certificats, expéditions et extraits de tous les actes émanant du greffe (art. 45, 48 et 53).

§ 5. — Caractères de la Cour des comptes.

385. La Cour des comptes est-elle une autorité judiciaire ou une autorité administrative ?

Au premier abord, la Cour des comptes semble être une autorité judiciaire. En effet, elle porte le nom de *Cour ;* elle est divisée en *chambres ;* elle a un *procureur général* et un *greffier*. Ses membres sont inamovibles (1). Cependant c'est un tribunal administratif, car le recours contre ses décisions est porté au conseil d'État. En un mot, si la forme est judiciaire, le fonds est administratif.

sieurs immeubles déterminés, et que le comptable demande la translation de cette hypothèque sur d'autres immeubles.

(1) Ce n'est qu'après une longue discussion que le privilège de l'inamovibilité, refusé aux membres du conseil d'Etat, a été accordé aux membres de la Cour des comptes. Le cercle limité de ses attributions et la séparation fondamentale qui existe, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, entre l'ordonnateur et le comptable, ont rendu cette inamovibilité sans danger pour l'administration (V. M. Thiers, *Histoire du consulat et de l'Empire*, t. VIII, p. 113).

référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification des comptes (Décr. 9 novembre 1856, art. 2). Ils peuvent, après quatre années d'exercice, être autorisés à faire directement des rapports aux chambres de la Cour et à signer les arrêts rendus sur leur rapport. Ils jouissent alors des mêmes droits que les autres membres de la Cour des comptes. Toutefois, le nombre des auditeurs ainsi autorisés ne peut dépasser quinze (Décr. 12 déc. 1860, art. 2 et 3, et 25 déc. 1869, art. 2).

382. Quelles sont les attributions du procureur général ?

Le procureur général ne peut procéder, relativement à la police de la Cour et à la surveillance du service, que par voie de *réquisitions au premier président*. Il fait dresser un état de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, afin de s'assurer s'ils sont exacts à les présenter dans les délais réglementaires, et il requiert l'application des peines disciplinaires contre les comptables en retard (Décr. 28 sept. 1807, art. 36 et 39). Il adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour. Il est tenu de correspondre avec les ministres et de leur fournir tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin pour l'exécution des arrêts. Enfin, il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire (art. 39 et 42).

383. N'y a-t-il pas certaines affaires qui doivent être communiquées au procureur général ?

Oui; doivent être communiquées au procureur général :

1° Toutes les demandes en main-levée, réduction et translation d'hypothèques (1) prises sur les biens des comptables ;

(1) Il faut supposer que l'hypothèque générale de l'Etat a d'abord été réduite conformément à l'art. 2161 du Code civil, à un ou plu-

2° Les affaires dans lesquelles un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion ;

3° Les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour des comptes.

384. Quelles sont les attributions du greffier en chef ?

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il veille à la garde et à la conservation des minutes des arrêts et de tous les papiers du greffe. Il fait enregistrer tous les comptes déposés au greffe par les comptables. Il signe et délivre les certificats, expéditions et extraits de tous les actes émanant du greffe (art. 45, 48 et 53).

§ 5. — Caractères de la Cour des comptes.

385. La Cour des comptes est-elle une autorité judiciaire ou une autorité administrative ?

Au premier abord, la Cour des comptes semble être une autorité judiciaire. En effet, elle porte le nom de *Cour ;* elle est divisée en *chambres ;* elle a un *procureur général* et un *greffier*. Ses membres sont inamovibles (1). Cependant c'est un tribunal administratif, car le recours contre ses décisions est porté au conseil d'État. En un mot, si la forme est judiciaire, le fonds est administratif.

sieurs immeubles déterminés, et que le comptable demande la translation de cette hypothèque sur d'autres immeubles.

(1) Ce n'est qu'après une longue discussion que le privilège de l'inamovibilité, refusé aux membres du conseil d'État, a été accordé aux membres de la Cour des comptes. Le cercle limité de ses attributions et la séparation fondamentale qui existe, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, entre l'ordonnateur et le comptable, ont rendu cette inamovibilité sans danger pour l'administration (V. M. Thiers, *Histoire du consulat et de l'Empire*, t. VIII, p. 113).

référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification des comptes (Décr. 9 novembre 1856, art. 2). Ils peuvent, après quatre années d'exercice, être autorisés à faire directement des rapports aux chambres de la Cour et à signer les arrêts rendus sur leur rapport. Ils jouissent alors des mêmes droits que les autres membres de la Cour des comptes. Toutefois, le nombre des auditeurs ainsi autorisés ne peut dépasser quinze (Décr. 12 déc. 1860, art. 2 et 3, et 25 déc. 1869, art. 2).

382. Quelles sont les attributions du procureur général ?

Le procureur général ne peut procéder, relativement à la police de la Cour et à la surveillance du service, que par voie de *réquisitions au premier président*. Il fait dresser un état de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, afin de s'assurer s'ils sont exacts à les présenter dans les délais réglementaires, et il requiert l'application des peines disciplinaires contre les comptables en retard (Décr. 28 sept. 1807, art. 36 et 39). Il adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour. Il est tenu de correspondre avec les ministres et de leur fournir tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin pour l'exécution des arrêts. Enfin, il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire (art. 39 et 42).

383. N'y a-t-il pas certaines affaires qui doivent être communiquées au procureur général ?

Oui; doivent être communiquées au procureur général :

1° Toutes les demandes en main-levée, réduction et translation d'hypothèques (1) prises sur les biens des comptables ;

(1) Il faut supposer que l'hypothèque générale de l'Etat a d'abord été réduite conformément à l'art. 2161 du Code civil, à un ou plu-

2° Les affaires dans lesquelles un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion ;

3° Les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour des comptes.

384. Quelles sont les attributions du greffier en chef ?

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il veille à la garde et à la conservation des minutes des arrêts et de tous les papiers du greffe. Il fait enregistrer tous les comptes déposés au greffe par les comptables. Il signe et délivre les certificats, expéditions et extraits de tous les actes émanant du greffe (art. 45, 48 et 53).

§ 5. — Caractères de la Cour des comptes.

385. La Cour des comptes est-elle une autorité judiciaire ou une autorité administrative ?

Au premier abord, la Cour des comptes semble être une autorité judiciaire. En effet, elle porte le nom de *Cour ;* elle est divisée en *chambres ;* elle a un *procureur général* et un *greffier*. Ses membres sont inamovibles (1). Cependant c'est un tribunal administratif, car le recours contre ses décisions est porté au conseil d'État. En un mot, si la forme est judiciaire, le fonds est administratif.

sieurs immeubles déterminés, et que le comptable demande la translation de cette hypothèque sur d'autres immeubles.

(1) Ce n'est qu'après une longue discussion que le privilège de l'inamovibilité, refusé aux membres du conseil d'État, a été accordé aux membres de la Cour des comptes. Le cercle limité de ses attributions et la séparation fondamentale qui existe, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, entre l'ordonnateur et le comptable, ont rendu cette inamovibilité sans danger pour l'administration (V. M. Thiers, *Histoire du consulat et de l'Empire*, t. VIII, p. 113).

référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification des comptes (Décr. 9 novembre 1856, art. 2). Ils peuvent, après quatre années d'exercice, être autorisés à faire directement des rapports aux chambres de la Cour et à signer les arrêts rendus sur leur rapport. Ils jouissent alors des mêmes droits que les autres membres de la Cour des comptes. Toutefois, le nombre des auditeurs ainsi autorisés ne peut dépasser quinze (Décr. 12 déc. 1860, art. 2 et 3, et 25 déc. 1869, art. 2).

382. Quelles sont les attributions du procureur général ?

Le procureur général ne peut procéder, relativement à la police de la Cour et à la surveillance du service, que par voie de *réquisitions au premier président*. Il fait dresser un état de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, afin de s'assurer s'ils sont exacts à les présenter dans les délais réglementaires, et il requiert l'application des peines disciplinaires contre les comptables en retard (Décr. 28 sept. 1807, art. 36 et 39). Il adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour. Il est tenu de correspondre avec les ministres et de leur fournir tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin pour l'exécution des arrêts. Enfin, il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire (art. 39 et 42).

383. N'y a-t-il pas certaines affaires qui doivent être communiquées au procureur général ?

Oui; doivent être communiquées au procureur général :

1° Toutes les demandes en main-levée, réduction et translation d'hypothèques (1) prises sur les biens des comptables ;

(1) Il faut supposer que l'hypothèque générale de l'Etat a d'abord été réduite conformément à l'art. 2161 du Code civil, à un ou plu-

2° Les affaires dans lesquelles un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion ;

3° Les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour des comptes.

384. Quelles sont les attributions du greffier en chef ?

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il veille à la garde et à la conservation des minutes des arrêts et de tous les papiers du greffe. Il fait enregistrer tous les comptes déposés au greffe par les comptables. Il signe et délivre les certificats, expéditions et extraits de tous les actes émanant du greffe (art. 45, 48 et 53).

§ 5. — Caractères de la Cour des comptes.

385. La Cour des comptes est-elle une autorité judiciaire ou une autorité administrative ?

Au premier abord, la Cour des comptes semble être une autorité judiciaire. En effet, elle porte le nom de *Cour ;* elle est divisée en *chambres ;* elle a un *procureur général* et un *greffier*. Ses membres sont inamovibles (1). Cependant c'est un tribunal administratif, car le recours contre ses décisions est porté au conseil d'État. En un mot, si la forme est judiciaire, le fonds est administratif.

sieurs immeubles déterminés, et que le comptable demande la translation de cette hypothèque sur d'autres immeubles.

(1) Ce n'est qu'après une longue discussion que le privilège de l'inamovibilité, refusé aux membres du conseil d'Etat, a été accordé aux membres de la Cour des comptes. Le cercle limité de ses attributions et la séparation fondamentale qui existe, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, entre l'ordonnateur et le comptable, ont rendu cette inamovibilité sans danger pour l'administration (V. M. Thiers, *Histoire du consulat et de l'Empire*, t. VIII, p. 113).

référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification des comptes (Décr. 9 novembre 1856, art. 2). Ils peuvent, après quatre années d'exercice, être autorisés à faire directement des rapports aux chambres de la Cour et à signer les arrêts rendus sur leur rapport. Ils jouissent alors des mêmes droits que les autres membres de la Cour des comptes. Toutefois, le nombre des auditeurs ainsi autorisés ne peut dépasser quinze (Décr. 12 déc. 1860, art. 2 et 3, et 25 déc. 1869, art. 2).

382. Quelles sont les attributions du procureur général ?

Le procureur général ne peut procéder, relativement à la police de la Cour et à la surveillance du service, que par voie de *réquisitions au premier président*. Il fait dresser un état de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, afin de s'assurer s'ils sont exacts à les présenter dans les délais réglementaires, et il requiert l'application des peines disciplinaires contre les comptables en retard (Décr. 28 sept. 1807, art. 36 et 39). Il adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour. Il est tenu de correspondre avec les ministres et de leur fournir tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin pour l'exécution des arrêts. Enfin, il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire (art. 39 et 42).

383. N'y a-t-il pas certaines affaires qui doivent être communiquées au procureur général ?

Oui; doivent être communiquées au procureur général :

1° Toutes les demandes en main-levée, réduction et translation d'hypothèques (1) prises sur les biens des comptables ;

(1) Il faut supposer que l'hypothèque générale de l'Etat a d'abord été réduite conformément à l'art. 2161 du Code civil, à un ou plu-

2° Les affaires dans lesquelles un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion ;

3° Les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour des comptes.

384. Quelles sont les attributions du greffier en chef ?

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il veille à la garde et à la conservation des minutes des arrêts et de tous les papiers du greffe. Il fait enregistrer tous les comptes déposés au greffe par les comptables. Il signe et délivre les certificats, expéditions et extraits de tous les actes émanant du greffe (art. 45, 48 et 53).

§ 5. — Caractères de la Cour des comptes.

385. La Cour des comptes est-elle une autorité judiciaire ou une autorité administrative ?

Au premier abord, la Cour des comptes semble être une autorité judiciaire. En effet, elle porte le nom de *Cour ;* elle est divisée en *chambres ;* elle a un *procureur général* et un *greffier*. Ses membres sont inamovibles (1). Cependant c'est un tribunal administratif, car le recours contre ses décisions est porté au conseil d'État. En un mot, si la forme est judiciaire, le fonds est administratif.

sieurs immeubles déterminés, et que le comptable demande la translation de cette hypothèque sur d'autres immeubles.

(1) Ce n'est qu'après une longue discussion que le privilège de l'inamovibilité, refusé aux membres du conseil d'Etat, a été accordé aux membres de la Cour des comptes. Le cercle limité de ses attributions et la séparation fondamentale qui existe, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, entre l'ordonnateur et le comptable, ont rendu cette inamovibilité sans danger pour l'administration (V. M. Thiers, *Histoire du consulat et de l'Empire*, t. VIII, p. 113).

référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification des comptes (Décr. 9 novembre 1856, art. 2). Ils peuvent, après quatre années d'exercice, être autorisés à faire directement des rapports aux chambres de la Cour et à signer les arrêts rendus sur leur rapport. Ils jouissent alors des mêmes droits que les autres membres de la Cour des comptes. Toutefois, le nombre des auditeurs ainsi autorisés ne peut dépasser quinze (Décr. 12 déc. 1860, art. 2 et 3, et 25 déc. 1869, art. 2).

382. Quelles sont les attributions du procureur général ?

Le procureur général ne peut procéder, relativement à la police de la Cour et à la surveillance du service, que par voie de *réquisitions au premier président*. Il fait dresser un état de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, afin de s'assurer s'ils sont exacts à les présenter dans les délais réglementaires, et il requiert l'application des peines disciplinaires contre les comptables en retard (Décr. 28 sept. 1807, art. 36 et 39). Il adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour. Il est tenu de correspondre avec les ministres et de leur fournir tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin pour l'exécution des arrêts. Enfin, il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire (art. 39 et 42).

383. N'y a-t-il pas certaines affaires qui doivent être communiquées au procureur général ?

Oui; doivent être communiquées au procureur général :

1° Toutes les demandes en main-levée, réduction et translation d'hypothèques (1) prises sur les biens des comptables ;

(1) Il faut supposer que l'hypothèque générale de l'Etat a d'abord été réduite conformément à l'art. 2161 du Code civil, à un ou plu-

2° Les affaires dans lesquelles un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion ;

3° Les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour des comptes.

384. Quelles sont les attributions du greffier en chef ?

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il veille à la garde et à la conservation des minutes des arrêts et de tous les papiers du greffe. Il fait enregistrer tous les comptes déposés au greffe par les comptables. Il signe et délivre les certificats, expéditions et extraits de tous les actes émanant du greffe (art. 45, 48 et 53).

§ 5. — Caractères de la Cour des comptes.

385. La Cour des comptes est-elle une autorité judiciaire ou une autorité administrative ?

Au premier abord, la Cour des comptes semble être une autorité judiciaire. En effet, elle porte le nom de *Cour ;* elle est divisée en *chambres ;* elle a un *procureur général* et un *greffier*. Ses membres sont inamovibles (1). Cependant c'est un tribunal administratif, car le recours contre ses décisions est porté au conseil d'État. En un mot, si la forme est judiciaire, le fonds est administratif.

sieurs immeubles déterminés, et que le comptable demande la translation de cette hypothèque sur d'autres immeubles.

(1) Ce n'est qu'après une longue discussion que le privilège de l'inamovibilité, refusé aux membres du conseil d'État, a été accordé aux membres de la Cour des comptes. Le cercle limité de ses attributions et la séparation fondamentale qui existe, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, entre l'ordonnateur et le comptable, ont rendu cette inamovibilité sans danger pour l'administration (V. M. Thiers, *Histoire du consulat et de l'Empire*, t. VIII, p. 113).

référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification des comptes (Décr. 9 novembre 1856, art. 2). Ils peuvent, après quatre années d'exercice, être autorisés à faire directement des rapports aux chambres de la Cour et à signer les arrêts rendus sur leur rapport. Ils jouissent alors des mêmes droits que les autres membres de la Cour des comptes. Toutefois, le nombre des auditeurs ainsi autorisés ne peut dépasser quinze (Décr. 12 déc. 1860, art. 2 et 3, et 25 déc. 1869, art. 2).

382. Quelles sont les attributions du procureur général ?

Le procureur général ne peut procéder, relativement à la police de la Cour et à la surveillance du service, que par voie de *réquisitions au premier président*. Il fait dresser un état de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, afin de s'assurer s'ils sont exacts à les présenter dans les délais réglementaires, et il requiert l'application des peines disciplinaires contre les comptables en retard (Décr. 28 sept. 1807, art. 36 et 39). Il adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour. Il est tenu de correspondre avec les ministres et de leur fournir tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin pour l'exécution des arrêts. Enfin, il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire (art. 39 et 42).

383. N'y a-t-il pas certaines affaires qui doivent être communiquées au procureur général ?

Oui; doivent être communiquées au procureur général :

1° Toutes les demandes en main-levée, réduction et translation d'hypothèques (1) prises sur les biens des comptables ;

(1) Il faut supposer que l'hypothèque générale de l'Etat a d'abord été réduite conformément à l'art. 2161 du Code civil, à un ou plu-

2° Les affaires dans lesquelles un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion ;

3° Les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour des comptes.

384. Quelles sont les attributions du greffier en chef ?

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il veille à la garde et à la conservation des minutes des arrêts et de tous les papiers du greffe. Il fait enregistrer tous les comptes déposés au greffe par les comptables. Il signe et délivre les certificats, expéditions et extraits de tous les actes émanant du greffe (art. 45, 48 et 53).

§ 5. — Caractères de la Cour des comptes.

385. La Cour des comptes est-elle une autorité judiciaire ou une autorité administrative ?

Au premier abord, la Cour des comptes semble être une autorité judiciaire. En effet, elle porte le nom de *Cour ;* elle est divisée en *chambres ;* elle a un *procureur général* et un *greffier*. Ses membres sont inamovibles (1). Cependant c'est un tribunal administratif, car le recours contre ses décisions est porté au conseil d'État. En un mot, si la forme est judiciaire, le fonds est administratif.

sieurs immeubles déterminés, et que le comptable demande la translation de cette hypothèque sur d'autres immeubles.

(1) Ce n'est qu'après une longue discussion que le privilège de l'inamovibilité, refusé aux membres du conseil d'État, a été accordé aux membres de la Cour des comptes. Le cercle limité de ses attributions et la séparation fondamentale qui existe, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, entre l'ordonnateur et le comptable, ont rendu cette inamovibilité sans danger pour l'administration (V. M. Thiers, *Histoire du consulat et de l'Empire*, t. VIII, p. 113).

référendaires pour prendre part aux travaux d'instruction et de vérification des comptes (Décr. 9 novembre 1856, art. 2). Ils peuvent, après quatre années d'exercice, être autorisés à faire directement des rapports aux chambres de la Cour et à signer les arrêts rendus sur leur rapport. Ils jouissent alors des mêmes droits que les autres membres de la Cour des comptes. Toutefois, le nombre des auditeurs ainsi autorisés ne peut dépasser quinze (Décr. 12 déc. 1860, art. 2 et 3, et 25 déc. 1869, art. 2).

382. Quelles sont les attributions du procureur général ?

Le procureur général ne peut procéder, relativement à la police de la Cour et à la surveillance du service, que par voie de *réquisitions au premier président*. Il fait dresser un état de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, afin de s'assurer s'ils sont exacts à les présenter dans les délais réglementaires, et il requiert l'application des peines disciplinaires contre les comptables en retard (Décr. 28 sept. 1807, art. 36 et 39). Il adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour. Il est tenu de correspondre avec les ministres et de leur fournir tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin pour l'exécution des arrêts. Enfin, il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire (art. 39 et 42).

383. N'y a-t-il pas certaines affaires qui doivent être communiquées au procureur général ?

Oui; doivent être communiquées au procureur général :

1° Toutes les demandes en main-levée, réduction et translation d'hypothèques (1) prises sur les biens des comptables ;

(1) Il faut supposer que l'hypothèque générale de l'Etat a d'abord été réduite conformément à l'art. 2161 du Code civil, à un ou plu-

2° Les affaires dans lesquelles un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion ;

3° Les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour des comptes.

384. Quelles sont les attributions du greffier en chef ?

Le greffier en chef assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il veille à la garde et à la conservation des minutes des arrêts et de tous les papiers du greffe. Il fait enregistrer tous les comptes déposés au greffe par les comptables. Il signe et délivre les certificats, expéditions et extraits de tous les actes émanant du greffe (art. 45, 48 et 53).

§ 5. — Caractères de la Cour des comptes.

385. La Cour des comptes est-elle une autorité judiciaire ou une autorité administrative ?

Au premier abord, la Cour des comptes semble être une autorité judiciaire. En effet, elle porte le nom de *Cour ;* elle est divisée en *chambres ;* elle a un *procureur général* et un *greffier*. Ses membres sont inamovibles (1). Cependant c'est un tribunal administratif, car le recours contre ses décisions est porté au conseil d'État. En un mot, si la forme est judiciaire, le fonds est administratif.

sieurs immeubles déterminés, et que le comptable demande la translation de cette hypothèque sur d'autres immeubles.

(1) Ce n'est qu'après une longue discussion que le privilège de l'inamovibilité, refusé aux membres du conseil d'Etat, a été accordé aux membres de la Cour des comptes. Le cercle limité de ses attributions et la séparation fondamentale qui existe, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, entre l'ordonnateur et le comptable, ont rendu cette inamovibilité sans danger pour l'administration (V. M. Thiers, *Histoire du consulat et de l'Empire*, t. VIII, p. 113).

CHAPITRE III

DES ATTRIBUTIONS DE LA COUR DES COMPTES.

386. Comment divise-t-on les attributions de la Cour des comptes ?

On les divise en *attributions judiciaires* et en *attributions administratives*. Les premières aboutissent à des arrêts; les secondes, à des *déclarations de conformité*.

SECTION I.

ATTRIBUTIONS JUDICIAIRES.

§ 1er. — Des justiciables de la Cour des comptes.

387. Quels sont les justiciables de la Cour des comptes ?

Les justiciables de la Cour des comptes sont les comptables en deniers, soit officiels, soit *occultes*. — Le décret de 1862 (art. 375) donne des comptables en deniers une énumération qui n'est pas limitative. Les principaux sont : les *trésoriers-payeurs généraux des finances*, *les payeurs du trésor public*, *les receveurs de l'enregistrement et des domaines*, *les receveurs des douanes*, *les receveurs des contributions indirectes*, *les receveurs des postes*, *les économes des lycées*, etc.

388. Pourquoi les percepteurs et les receveurs particuliers ne sont-ils pas compris dans l'énumération des justiciables de la Cour des comptes ?

Parce que leur comptabilité se confond dans la comptabilité du trésorier-payeur général, qui la surveille et en est responsable.

389. Qu'entend-on par comptables occultes ?

On entend par *comptables occultes* ou *comptables de*

fait, toutes les personnes qui, sans titre légal, se sont ingérées dans le mouvement des deniers publics, c'est-à-dire des deniers de l'État, des départements, des communes et des établissements de bienfaisance. Ces personnes sont, par ce seul fait, constituées comptables, sans préjudice des poursuites prévues par l'article 258 du Code pénal, comme s'étant immiscées dans les fonctions publiques. Il en résulte qu'elles sont justiciables de la Cour des comptes, et qu'il peut être pris inscription sur leurs biens, en vertu de l'art. 2121 du Code civil. C'est surtout en matière de deniers communaux que les gestions occultes se rencontrent. Ainsi un curé reçoit des souscriptions pour la construction d'une église communale ; il est déclaré comptable occulte, et, comme tel, obligé de rendre compte. Les simples particuliers même peuvent encourir cette responsabilité. Un père de famille, à l'occasion du mariage de sa fille, avait fait, au dessert, une collecte entre ses invités. Il en avait distribué lui-même le produit aux pauvres de la commune, au lieu de le verser dans la caisse du bureau de bienfaisance. Il fut obligé de rendre compte (1). — Toutefois, aux termes de l'art. 25 du décret de 1862, les juges peuvent, à défaut de justifications suffisantes, et lorsqu'aucune infidélité n'est révélée à la charge du comptable, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

§ 2. — De la compétence de la Cour des comptes.

390. Sur quoi porte la compétence de la Cour des comptes ?

La Cour des comptes est compétente :

1° Pour régler et apurer les comptes qui lui sont

(1) Arrêté du conseil de préfecture de l'Indre du 9 mars 1866.

présentés, et établir par ses arrêts définitifs, si les comptables sont quittes, ou en avance, ou en débet;

2° Pour prononcer la décharge des comptables, et ordonner main-levée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens;

3° Pour prononcer sur les demandes en réduction, en translation d'hypothèques formées par les comptables;

4° Pour condamner les comptables à solder leur débet au Trésor dans le délai prescrit par la loi.

§ 3. — De la procédure.

391. Comment la Cour des comptes exerce-t-elle ses attributions ?

Elle les exerce, tantôt en premier et dernier ressort, tantôt en dernier ressort seulement.

392. Dans quels cas statue-t-elle en premier et dernier ressort ?

Elle statue en premier et dernier ressort, sur les comptes de tous les comptables de l'État et sur ceux des communes, hospices et établissements de bienfaisance dont le revenu excède 30,000 francs.

393. Dans quel cas statue-t-elle en dernier ressort ?

Elle statue en dernier ressort, comme cour d'appel, sur les recours formés contre les arrêtés des conseils de préfecture en matière de compatibilité des communes, hospices et établissements de bienfaisance dont le revenu n'excède pas 30,000 francs.

394. Quels sont les formes et le délai de ce recours ?

Le recours doit être formé par la commune ou le comptable, dans les *trois mois* de la notification de l'arrêté du conseil, au moyen d'une requête en double original. L'un des doubles est remis à la partie adverse qui en donne réception. L'appelant adresse l'autre original à la Cour des comptes, et y joint l'expédition

de l'arrêté qui lui a été notifié. Ces pièces doivent parvenir à la Cour, au plus tard, dans le mois qui suit l'expédition du délai du pourvoi (Décr. 31 mai 1862, art. 531).

295. Comment procède la Cour des comptes saisie de ce recours ?

Elle procède comme la chambre des requêtes de la Cour de cassation, c'est-à-dire qu'elle examine d'abord si la requête est ou non recevable.

Si elle admet la requête, la partie poursuivante a pour faire la production des pièces à l'appui, un délai de *deux mois*, à partir de la notification de l'*arrêt d'admission*. Faute de productions suffisantes dans ce délai de deux mois, la requête est rayée du rôle, à moins que, sur la demande des parties intéressées, la Cour ne consente à accorder un second délai, dont elle détermine la durée. — La requête rayée du rôle ne peut être reproduite.

Si la Cour rejette la requête pour défaut d'accomplissement des formalités, elle peut être reproduite, si le délai de trois mois accordé pour l'appel n'est pas encore expiré (Décr. 31 mai 1862, art. 536 et 538).

296. Comment a lieu la vérification des comptes ?

La vérification des comptes subit deux degrés d'examen. Elle est faite :

1° Par un ou plusieurs référendaires ;

2° Par un conseiller-maître.

297. Que font les référendaires ?

Ils rédigent sur chaque compte un rapport raisonné contenant des observations de deux natures :

1° Les premières concernant la *ligne de compte* seulement, c'est-à-dire les *charges* et *souffrances* dont chaque article du compte leur a paru susceptible, relativement au comptable qui le présente (1).

(1) On entend par *charges* un forcement de recettes ou une radia-

2° Les deuxièmes, résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits (1).

398. La vérification des comptes a-t-elle lieu contradictoirement avec les comptables ?

Non. Les référendaires peuvent seulement communiquer avec les comptables ou leurs fondés de pouvoir, par correspondance, approuvée par le premier président.

399. Que fait ensuite le conseiller-maître ?

Le conseiller-maître doit vérifier si les difficultés élevées par le référendaire sont fondées. Il doit examiner ensuite par lui-même les pièces au soutien de quelques chapitres du compte, pour s'assurer que toutes les parties en ont été soigneusement vérifiées. Il rédige ensuite un rapport motivé sur ce qui est relatif à la ligne de compte, et il remet particulièrement au premier président le deuxième cahier des observations du référendaire, avec les siennes propres, s'il y a lieu (2).

400. Comment est-il procédé au jugement des comptes ?

La Cour rend d'abord un *arrêt provisoire* sur la situation du comptable. Le référendaire qui a fait le rapport donne son avis, qui n'est que consultatif. Le conseiller-maître opine, et chaque maître successivement dans l'ordre de sa nomination. Le président inscrit chaque décision en marge du rapport, et prononce l'arrêt. Notification de l'arrêt provisoire est faite au

tion de dépenses. On entend par *souffrance* la suspension dans l'allocation ou le rejet d'une dépense portée en compte, sans pièces à l'appui.

(1) Ils doivent examiner, par exemple, si les payements ont été faits à des personnes ayant le droit de recevoir, et si le comptable est resté dans les limites du crédit affecté à cette dépense.

(2) Ces observations forment les bases du rapport que la Cour adresse chaque année au chef de l'État et dans lequel elle expose ses vues de réformes et d'améliorations.

comptable, par *lettre chargée* et celui à *deux mois* pour le contester et fournir ses productions.

Ce délai expiré, le référendaire et le maître font un nouveau rapport sur les productions, et la Cour rend un *arrêt définitif*.

S'il n'y a pas eu de productions, l'arrêt préparatoire est considéré comme *définitif*.

401. Quel peut être le résultat de l'arrêt définitif?

Il peut déclarer le comptable *quitte*, en *avance* ou en *débet*.

402. Que fait la Cour lorsque l'arrêt établit que le comptable est quitte?

La Cour prononce la décharge définitive du comptable, et, s'il a cessé ses fonctions, ordonne main-levée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires prises sur ses biens.

403. Que fait-elle lorsque l'arrêt établit que le comptable est en avance?

La Cour le décharge, *constate l'avance*, et, s'il a cessé ses fonctions, prononce la main-levée et la radiation des oppositions et inscriptions.

404. Peut-elle, dans ce cas, ordonner le remboursement au profit du comptable?

Non; elle n'a pas qualité pour constituer l'État débiteur; elle renvoie le comptable à se pourvoir devant le ministre.

405. Quid, lorsque le comptable est constitué en débet?

La Cour le condamne à solder le débet. Les intérêts à 5 p. 100 courent contre le comptable, à partir du jour où le versement aurait dû être effectué.

406. Comment sont exécutés les arrêts définitifs de la Cour des comptes?

Ils ont force exécutoire contre les comptables. Ils sont adressés au ministre des finances qui en fait suivre l'exécution par l'*agent judiciaire* du Trésor :

407. Les arrêts de la Cour des comptes sont-ils en dernier ressort ?

Oui ; ils ne sont soumis qu'à des voies de recours extraordinaires.

§ 4. — Voies de recours.

408. Quelles sont les voies de recours ouvertes contre les arrêts de la Cour des comptes ?

Ce sont la *révision* et le *pourvoi en cassation* devant le conseil d'État.

409. Quelles sont les causes de révision ?

La révision est ouverte, soit sur la demande du comptable appuyée de *pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt*, soit d'office, soit à la réquisition du procureur général, pour *erreur*, *omission*, *faux* ou *double emploi* reconnus par la vérification d'autres comptes (L. 16 sept. 1807, art. 14).

410. Quel est le délai de la révision ?

Aucun délai n'est fixé pour l'exercice de la révision. Elle reste ouverte, tant que dure l'action de l'État contre le comptable, pour le payement de son débet, ou celle du comptable contre l'État, en répétition de ce qu'il a payé en trop (1).

411. Où se porte la demande en révision ?

Devant la chambre même qui a rendu l'arrêt.

412. Comment est-elle introduite ?

Par *simple pétition* de la part du comptable; par *réquisition écrite* de la part du procureur général.

413. Comment est jugée la demande en révision ?

La demande en révision est soumise à une double instance. Il intervient d'abord un premier arrêt qui, comme le *rescindant* de la requête civile, statue sur l'admission ou le rejet de la demande. En cas d'ad-

(1) Serrigny, t. III, n° 1148; Foucart, t. III, n° 1915.

mission, l'exécution de l'arrêt attaqué est suspendue, et s'il ordonnait des mains-levées, les oppositions ou inscriptions sont maintenues. L'examen des chefs de révision est fait par un référendaire, et après le rapport d'un conseiller-maître, la Cour rend un arrêt sur le fond, analogue au *rescisoire* de la requête civile.

414. Quelles sont les causes qui donnent ouverture à cassation ?

Les ouvertures de cassation sont l'incompétence, l'excès de pouvoir, la violation des formes ou de la loi.

415. Où est porté le recours en cassation ?

Le recours fondé sur la violation des formes ou de la loi est porté devant le conseil d'État, jouant le rôle de Cour de cassation. Le recours pour incompétence et excès de pouvoir est porté devant le tribunal des conflits. Il en était ainsi, aux termes de l'art. 25 du règlement du 26 octobre 1849. Or, l'art. 27 de la loi du 24 mai 1872 a remis formellement en vigueur ledit règlement.

416. Dans quel délai doit être formé le recours ?

Dans le délai de *trois mois* du jour de la notification de l'arrêt, sous peine de déchéance.

417. Quel est l'effet du recours ?

Le recours n'est pas suspensif, et l'exécution peut avoir lieu sans caution préalable.

418. Le conseil d'État qui casse un arrêt de la Cour des comptes peut-il statuer sur le fond ?

Non. De même que la Cour de cassation dont il remplit l'office, le conseil d'État n'a pas le droit d'évoquer le fond de l'affaire. Dans ce cas, l'affaire est portée devant l'une des chambres de la Cour des comptes qui n'en a pas connu.

SECTION II.

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES.

419. En quoi consistent les attributions administratives de la Cour des comptes ?

Elles consistent à exercer un contrôle sur les *ordonnateurs* et sur les *comptables en matières*.

420. Pourquoi n'exerce-t-elle aucune juridiction sur les ordonnateurs ?

A cause du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance nécessaire à l'administration. Les ministres, investis de la puissance exclusive, ne doivent relever que du chef de l'État et des Chambres.

421. Quelle application pratique peut-on donner de cette régle ?

La Cour des comptes ne peut refuser aux payeurs l'allocation des payements par eux faits, sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des acquits des parties prenantes et des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre. Ainsi un payeur, je suppose, refuse d'acquitter un mandat sous prétexte que les crédits sont épuisés. Le ministre envoie l'ordre par écrit de payer. Le payeur devra s'incliner et payer ; de son côté, la Cour des comptes sera tenue d'accepter la dépense, comme régulière.

Dans ce cas, la seule garantie du Trésor est la responsabilité de l'ordonnateur devant son supérieur hiérarchique ; ou, s'il est ministre, devant les Chambres.

422. Comment s'exerce le contrôle de la Cour des comptes sur les ordonnateurs ?

Par un rapport, et des déclarations de conformité.

423. En quoi consiste le rapport ?

C'est un rapport adressé chaque année au chef de

l'État, et distribué aux chambres depuis la loi du 21 avril 1832, qui contient le résultat général des travaux de la Cour et l'exposition de ses vues de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité publique.

424. Quels sont les éléments de ce rapport?

Ce sont les cahiers d'observations résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits.

425. Comment est-il rédigé?

Il est rédigé par un comité particulier composé du premier président, des présidents de chambre, du procureur général et de trois conseillers-maîtres. La rédaction en est ensuite discutée, délibérée et arrêtée en chambre du conseil, en présence du procureur général (Décr. 31 mai 1862, art. 447).

426. Qu'entend-on par déclarations de conformité?

Ce sont des déclarations par lesquelles la Cour constate la conformité de ses arrêts avec les comptes des ministres, et qui servent de base au règlement définitif du budget par la *loi des comptes*.

427. Combien distingue-t-on de sortes de déclarations de conformité?

On distingue deux sortes de déclarations de conformité : des *déclarations partielles* et des *déclarations générales*.

428. Qu'entend-on par déclarations partielles?

Chaque chambre de la Cour des comptes constate la concordance des résultats de ses arrêts sur les comptes individuels des comptables avec les comptes des ministres ordonnateurs et le résumé général de l'administration des finances. Pour faciliter son contrôle, elle reçoit du ministre des finances des résumés généraux qui reproduisent, avec les divisions adoptées dans le compte général de l'administration des finan-

ces tous les faits compris dans les comptes individuels des comptables (Décr. 1862, art. 437).

429. Qu'entend-on par déclaration générale de conformité ?

On entend par déclarations générales de conformité, celles qui sont rendues, en audience solennelle, en prenant pour base les déclarations partielles. — A cet effet, le ministre des finances fait remettre chaque année à la Cour des comptes un *tableau comparatif* des recettes et des dépenses de l'année précédente. Ce tableau comparatif est rapproché des déclarations spéciales de conformité rendues par chaque chambre de la Cour des comptes, et lorsque la Cour a reconnu la concordance de ces divers documents, elle délivre, en audience solennelle, une déclaration générale de conformité pour attester l'accord du compte annuel des finances avec les résumés généraux et avec les arrêts prononcés sur les comptes individuels des comptables. (art. 439, 440).

430. N'y a-t-il pas deux sortes de déclarations générales de conformité ?

Oui ; l'une se réfère à la situation financière de l'année précédente ; l'autre, à la situation définitive de l'exercice.

431. A quelle époque doivent-elles être rendues ?

Elles doivent être adressées au ministre des finances avant le 1er septembre de l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice.

Ainsi l'exercice 1880 a été clos le 31 août 1881. Les déclarations de conformité devront être rendues avant le 1er septembre 1882.

432. Les comptables en matières sont-ils soumis au contrôle de la Cour des comptes ?

Oui ; mais seulement depuis le 1er janvier 1845, en vertu de la loi du 6 juin 1843 (1).

(1) La Cour des comptes avait à plusieurs reprises, notamment dans ses rapports sur les comptes de 1831, de 1836, 1837, 1838, revendiqué

433. En quoi consiste ce contrôle ?

Le contrôle de la Cour des comptes en cette matière ne s'exerce que par voie de déclaration. On n'a pas voulu qu'une juridiction inamovible pût constituer en débet des comptables, soumis à la discipline militaire, et dont l'action se rattache à l'administration et à la politique générale. Il ne porte, du reste, que sur les *matières de consommation et de transformation,* et non sur les nombreuses valeurs mobilières appartenant à l'État.

Une ordonnance du 26 août 1844 a réglementé la nature et le mode de ce contrôle ainsi que les formes de la comptabilité de ces matières. Chaque ministre, après avoir fait vérifier les comptes individuels des comptables de son département, les transmet à la Cour des comptes avec les pièces justificatives. Il y joint un résumé général par branche de service. La Cour, après avoir procédé à la notification de ces comptes individuels, statue par voie de déclaration. Une expédition de chaque déclaration est adressée au ministre ordonnateur qui en donne communication au comptable. Le ministre, sur le vu de cette déclaration et les observations du comptable, arrête définitivement le compte. En outre, chaque année, la Cour prononce, en audience solennelle, une déclaration

le droit d'exercer un contrôle sur les *comptes-matières*. Voici comment elle s'exprimait dans son rapport sur les comptes de 1831 en limitant elle-même l'étendue de son contrôle : « *Dans la comptabilité en matières, il n'y a jamais que deux faits très simples à vérifier : le déplacement des objets maintenus ou transformés, et leur existence. On n'est pas obligé, comme pour les opérations du Trésor, de reconnaître les droits liquidés au profit et à la charge de l'État, et de contrôler la légalité des actes variés de l'ordonnateur et des comptables. Une attestation générale et périodique des agents chargés de la surveillance locale de la manutention des matières compose toute la justification de ces opérations, qui se renferment exclusivement dans la sphère intérieure d'un magasin. A peine les matières ont-elles franchi son enceinte, qu'elles entrent en consommation, et que notre juridiction s'arrête, après avoir dégagé la responsabilité du dépositaire. Telle serait la limite de notre contrôle; son application serait à la fois rapide et facile.* »

générale sur la conformité des résultats des comptes individuels des comptables en matières avec le résultat des comptes généraux que les ministres ont publiés. Enfin, elle consigne, dans son rapport annuel, les observations auxquelles a donné lieu l'exercice de son contrôle, ainsi que ses vues d'amélioration et de réforme sur la comptabilité en matières (art. 6, 10, 11 et 12).

LIVRE II

ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE (1).

434. Textes à consulter. — Les principaux textes à consulter sur cette matière sont :

1° La loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 ;

2° La constitution du 5 fructidor an III ;

3° La loi du 28 pluviôse an VIII ;

4° Le décret du 9 avril 1811 ;

5° Les lois du 22 juin 1833 et du 10 mai 1838 sur les conseils d'arrondissement ;

6° Les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, dits *décrets de décentralisation ;*

7° La loi du 24 juin 1865, sur les conseils de préfecture ;

8° Le décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique ;

9° Les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 sur les conseils généraux.

(1) Voir Maurice Block, *Entretiens familiers sur l'administration de notre pays, le département ;* — Herman, *Traité d'administration départementale ;* — Deshayes, *Traité de l'administration départementale et communale.*

435. Division du sujet. — Nous diviserons ce livre en sept titres : 1° notions historiques ; 2° de la décentralisation administrative ; 3° du domaine départemental ; 4° du budget départemental ; 5° du préfet ; 6° du conseil général et de la commission départementale ; 7° du conseil de préfecture.

TITRE PREMIER

NOTIONS HISTORIQUES.

436. Comment était divisée la France, au point de vue administratif, avant 1789 ?

Elle était divisée en trente-deux *généralités* à la tête desquelles étaient des *intendants* dont les attributions avaient une grande analogie avec celles de nos préfets modernes et qui avaient sous leurs ordres des *subdélégués*, correspondant à nos sous-préfets. Leurs pouvoirs étaient différents dans les *pays d'Etat* (1) et dans les *pays d'élection* (2). — Dans les pays d'État, les intendants n'avaient que des attributions de police. Au contraire,

(1) On entendait par *pays d'Etat* les provinces réunies en dernier lieu à la France, telles que la Bourgogne, la Franche-Comté, la Bretagne, et qui avaient conservé leurs privilèges et entre autres le droit de fixer elles-mêmes, par des *assemblées ou états*, qui se réunissaient périodiquement, leur contingent dans le montant de l'impôt (V. sur les *Etats de Bretagne*, Chateaubriand, *Mémoires d'outre-tombe*, p. 257).

(2) Les *pays d'élection* étaient ceux dans lesquels les impôts étaient établis par le roi et répartis par des officiers appelés *élus* qui, sous le nom de *bureaux d'élections*, formaient une juridiction spéciale chargée de statuer sur les difficultés relatives au recouvrement des tailles. Leur nom d'*élus* venait de ce que, à l'origine, ils étaient nommés par les contribuables. Plus tard, leurs fonctions furent érigées en titre d'office ; mais ils conservèrent leur ancien nom. — Un certain ridicule s'attachait, du reste, à ce nom, que l'on rencontre souvent dans les auteurs comiques :

> Vous irez visiter pour votre bienvenue
> Madame la baillive et madame l'élue.
> Molière, *Tartufe*, II, 2.

dans les pays d'élection, qui comprenaient les trois quarts de la France, ils étaient les seuls et véritables administrateurs.

437. Combien faut-il distinguer de périodes dans notre administration départementale ?

Il y faut distinguer trois grandes périodes :

1° Celle de l'Assemblée constituante ;

2° Celle de la constitution de l'an III ;

3° Celle de la constitution de l'an VIII.

I. Système de l'Assemblée constituante.

438. Quelle a été l'organisation établie par l'Assemblée constituante ?

La loi du 22 décembre 1789 divisa le territoire en départements, les départements en districts, et les districts en communes (1).

439. Quelle était l'administration du département ?

Le département était administré par un *conseil de département* et par un *directoire de département*, nommés par les *assemblées primaires*. Le conseil de département, qui correspondait à notre *conseil général*, était composé de trente-six membres. Huit membres, choisis par lui et dans son sein, formaient le *directoire du département*, sorte de préfet à huit têtes qui cumulait l'administration active et l'administration contentieuse. Il y avait, en outre, un *procureur général syndic*, à qui était dévolue la représentation judiciaire du département.

440. Quelle était l'administration du district ?

L'administration du district était divisée en deux sections :

1° Le *conseil de district*, composé de douze membres, et correspondant à notre conseil d'arrondissement ;

(1) Cette division est due à l'abbé Sieyès que l'on a appelé plaisamment : *l'auteur de toutes les divisions de la France.*

2° Le *directoire de district*, composé de quatre membres, choisis par le conseil de district et dans son sein, et correspondant au sous-préfet.

Il y avait, en outre, un procureur-syndic de district, chargé de la suite des affaires intéressant le district.

441. Quelle était l'administration de la commune ?

Dans chaque commune, il y avait, nommés par les citoyens actifs :

1° Un *maire ;*

2° Des *officiers municipaux ;*

3° Des *notables*, en nombre double du corps municipal, pour composer le conseil *général de la commune ;*

4° Un *procureur de la commune*, chargé de la suite des affaires intéressant la commune.

Les corps municipaux composés de plus de trois membres se divisaient en *conseil* et en *bureau*. Le bureau était chargé de l'exécution ; il rendait ses comptes au conseil.

II. Système de la constitution de l'an III.

442. Quelle a été l'organisation établie par la constitution de l'an III ?

Cette constitution supprima le district et créa une circonscription nouvelle : le *canton*. Elle établit dans chaque département une *administration centrale*, et dans chaque canton une administration municipale au moins.

Chaque administration de département est composée de cinq membres.

Chaque commune dont la population est supérieure à 5,000 habitants a pour elle seule une administration municipale.

Il y a dans chaque commune, dont la population est inférieure à 5,000 habitants, un agent municipal et un adjoint. La réunion des agents municipaux de chaque

commune forme la municipalité de canton. Il y a, de plus, un président de l'administration municipale, choisi dans tout le canton.

Dans les communes de plus de 100,000 habitants, il y a au moins trois administrations municipales, composées de sept membres chacune, avec un *bureau central*, pour les objets jugés indivisibles par le corps législatif.

Le directoire exécutif nomme, auprès de chaque administration départementale et municipale, un *commissaire* chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois.

Paris est divisé en douze municipalités, avec un bureau central.

III. Système de la loi du 28 pluviose an VIII.

443. Quelle a été l'organisation établie par la loi du 28 pluviôse an VIII ?

Cette loi, qui est l'origine de notre organisation actuelle, a divisé le territoire en *départements*, *arrondissements* et *communes*. Le système administratif qu'elle a établi repose sur le principe qu'*administrer doit être le fait d'un seul homme, et juger le fait de plusieurs*. Elle sépare l'administration active, l'administration délibérante et l'administration contentieuse. Elle remet l'administration active à un seul magistrat, dans chaque degré du pouvoir administratif, savoir : au préfet, au sous-préfet et au maire. Elle remet l'administration délibérante au conseil général, aux conseils d'arrondissement et aux conseils municipaux ; enfin, elle remet l'administration contentieuse au conseil de préfecture (1).

444. Quel était le mode d'élection des autorités départementales et communales ?

D'après la loi de pluviôse an VIII le premier consul nommait :

1° Les préfets et conseillers de préfecture ;

(1) V. l'*Exposé des motifs* de la loi de pluviôse an VIII, par Rœderer.

2° Les conseillers généraux;

3° Les sous-préfets ;

4° Les conseillers d'arrondissement ;

5° Les maires et adjoints des villes de plus de 5,000 habitants.

Les préfets nommaient :

1° Les membres des conseils municipaux ;

2° Les maires et adjoints des villes au-dessous de 5,000 habitants.

445. Quelles sont les lois qui ont modifié la loi de pluviôse an VIII ?

Cette loi a été modifiée par :

I. *Deux lois d'organisation*, savoir :

1° La loi du 21 mars 1831, sur l'organisation municipale ;

2° La loi du 22 juin 1833, sur l'organisation des conseils généraux.

II. *Deux lois d'attributions*, savoir :

1° La loi du 18 juillet 1837, sur les attributions des maires et des conseils municipaux ;

2° La loi du 10 mai 1838, sur les attributions des conseils généraux.

La loi du 21 mars 1831, sur l'organisation municipale, a été remplacée par celle du 5 mai 1855 ; celle de 1837, sur les attributions des maires et des conseils municipaux, a été modifiée par la loi du 24 juillet 1867.

Enfin, l'organisation et les attributions des conseils généraux ont été réglées par la loi du 10 août 1871.

TITRE II

DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE (1).

446. Qu'entend-on par décentralisation administrative ?

On entend par ces mots un système d'administration départementale et communale dans lequel les autorités locales ont la libre gestion de leurs intérêts, et sont soustraites au contrôle de l'autorité centrale (2).

447. Quelles ont été les premières mesures de décentralisation ?

Elles ont consisté à rendre électifs les conseils généraux, d'arrondissement et municipaux, et à leur attribuer une certaine initiative dans les affaires locales (Lois de 1833, 1837 et 1838).

448. Quelle a été la seconde période de décentralisation ?

La seconde période de décentralisation a été la période des décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 (3). C'est un système mixte entre la centralisation absolue et la décentralisation complète. En réalité, ce système ne décentralise pas l'administration, il se contente de la déplacer, de la porter du centre aux extrémités. Il délègue à des agents répandus sur tout le territoire une portion du pouvoir central, de sorte qu'à vrai dire, c'est toujours le même esprit qui décide et la même main qui exécute. Les affaires sont divisées en deux classes. Les plus importantes, celles qui se rattachent aux grands intérêts du pays, continuent à être réglées sous l'auto-

(1) V. Chevillard, *De la division administrative de la France et de la centralisation ;* — Béchard, *Essai sur la centralisation administrative ;* — Odilon Barrot, *De la centralisation.*

(2) V. Batbie, *Précis de droit administratif*, p. 67 ; — Ducroq, t. I, n. 66.

(3) V. *Les lois administratives*, p. 187 et suiv.

rité et le contrôle direct de l'administration centrale. La solution des affaires secondaires est remise aux préfets. Ainsi ces décrets se bornent à développer le principe des lois de 1837 et 1838 en augmentant le nombre des cas dans lesquels le préfet est appelé à statuer. Du reste, même dans les affaires décentralisées, le Gouvernement conserve un droit de contrôle, car on peut toujours en appeler au ministre de la décision du préfet (art. 6).

Les affaires décentralisées sont énumérées dans quatre tableaux : A, B, C, D. Les dispositions du décret de 1861 correspondent à celles du décret de 1852, dont il a étendu les nomenclatures.

449. A quoi est consacré le tableau A ?

Aux affaires départementales et communales qui ressortissent au *ministère de l'Intérieur*. Le décret énumère d'abord celles dont la solution appartient au préfet. La décentralisation est la règle. Puis vient, à partir du n° 67, une énumération limitative d'affaires qui, bien que n'affectant pas directement l'intérêt général de l'État, restent soumises, à raison de leur importance, à la décision de l'administration centrale, telles que : les *changements à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des communes, les contributions extraordinaires et les emprunts, le règlement des budgets départementaux*, etc.

450. A quoi est consacré le tableau B ?

Aux affaires concernant l'agriculture, les subsistances, la police industrielle et sanitaire, telles que la *réglementation de la boucherie et de la boulangerie, les règlements de police pour les foires et marchés, les autorisations des établissements insalubres*, etc.

451. A quoi est consacré le tableau C ?

Aux affaires qui ressortissent au ministère des Finances, telles que *locations de biens de l'Etat, échanges de terrains provenant de déclassement de routes.*

Ces affaires présentent deux particularités :

1° Le préfet doit statuer en conseil de préfecture;

2° Il doit prendre l'avis des chefs de service.

452. A quoi est consacré le tableau D ?

Aux affaires relatives aux cours d'eau et aux travaux publics, telles que les *prises d'eau*, les *autorisations d'usines*, etc.

453. Quelles sont les affaires qui n'ont pas été décentralisées ?

Ce sont les affaires relatives aux cultes et aux établissements publics. — On a voulu éviter les conflits entre le préfet et l'évêque.

454. N'a-t-on pas fait, depuis les décrets de 1852 et de 1861, un pas de plus dans la voie de la décentralisation administrative ?

Oui ; ce pas a été fait par les lois du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux et du 10 août 1871 sur les conseils généraux qui ont élargi les pouvoirs de ces corps électifs, et dont la dernière a créé la *commission départementale*, chargée de continuer l'action du conseil général, dans l'intervalle des sessions.

TITRE III

DU DOMAINE DÉPARTEMENTAL.

455. Quelle est l'origine du domaine départemental ?

Le domaine départemental date des décrets des 9 avril et 16 décembre 1811. Le décret du 9 avril 1811 a constitué le domaine privé départemental en concédant au département la *pleine propriété des édifices nationaux occupés pour le service de l'administration, des Cours et tribunaux, et de l'instruction publique, à la charge d'acquitter la contribution foncière et de supporter les grosses et menues réparations.* — Le décret du 16 décem-

bre 1811 a constitué le domaine public départemental, en attribuant aux départements la propriété d'anciennes routes, dites de troisième classe.

De ces décrets date, selon l'opinion générale, la *personnalité du département*, désormais capable d'être propriétaire, d'aliéner, d'acquérir, etc. Toutefois, même après les décrets de 1811, le caractère de personne morale pouvait être contesté au département. Sur quoi, en effet, était fondée cette personnalité? Sur ce que le décret du 9 avril 1811 lui attribuait la propriété de certains édifices. Or, ce décret faisait la même attribution aux arrondissements; donc on pouvait invoquer le même motif en faveur de leur personnalité. Ce n'est que lors de la discussion de la loi du 10 mai 1838, sur les attributions des conseils généraux, que la propriété départementale a été formellement reconnue; en même temps que l'individualité était refusée à l'arrondissement par le rejet de deux amendements qui tendaient à la consacrer.

456. Comment se divise le domaine départemental?

Il se divise, comme celui de l'État et des communes, en *domaine public* et *domaine privé*.

457. Qu'entend-on par domaine public et domaine privé?

On entend par domaine public les biens du département qui sont affectés d'une manière permanente à un service public; et par domaine privé, les biens du département qui ne sont pas affectés à un service public, mais que le département possède à titre exclusif, comme pourrait le faire un particulier.

458. Quels sont les biens compris dans le domaine public départemental?

Ce sont :

1° Les *routes départementales*, construites aux frais des départements;

2° Les *anciennes routes attribuées aux départements* par le décret du 16 décembre 1811, à charge de les entretenir (1);

3° Les *chemins de fer d'intérêt local*, construits en vertu de la loi du 12 juillet 1865.

459. Quels sont les biens compris dans le domaine privé départemental ?

Ce sont :

1° Les *édifices publics départementaux*, tels que palais de justice, hôtels de préfecture et de sous-préfecture, casernes de gendarmerie, prisons départementales, affectés soit à un service public, soit à un service d'utilité départementale.

Ces édifices, de même que les *édifices nationaux*, affectés à un service public, ne font point partie, suivant l'opinion générale, du domaine public du département (2).

2° Les immeubles non affectés à un service public et qui sont productifs de revenus, tels que les pépinières, les fermes-écoles, les établissements d'eaux thermales, etc.

3° Le mobilier des préfectures et sous-préfectures, des cours d'assises, des tribunaux civils et de commerce;

4° Les meubles incorporels, tels que créances, rentes, droits de péage, etc.

(1) La propriété de ces routes n'a été définitivement reconnue aux départements que par la loi du 10 août 1871 (art. 58). Jusqu'à cette époque une controverse existait à ce sujet. Le conseil d'État décidait que le décret de 1811 n'avait pas constitué les départements propriétaires des routes de troisième classe dont il mettait à leur charge, pour l'avenir, la plantation et l'entretien (cons. d'Etat, 27 août 1834, 9 août 1836). — MM. Garnier (*Traité des chemins publics*, p. 5) et Tarbé de Vauxclairs (*Dictionnaire des travaux publics*, v° *Route départementale*), professaient également cette opinion. La conséquence de cette doctrine était, qu'en cas de déclassement, le sol de ces routes faisait retour au domaine privé de l'Etat.

(2) En ce sens, MM. Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, t. V, n. 308; — Ducrocq, n. 766; — Valette, *De la propriété et de la distinction des biens*, p. 84. — *En sens contraire*, Aubry et Rau, t. II, p. 39, note 9.

460. Quel intérêt y a-t-il à distinguer ces deux sortes de biens ?

Les biens qui font partie du domaine public départemental sont inaliénables et imprescriptibles. Ceux qui font partie du domaine privé sont, au contraire, aliénables et prescriptibles (1).

TITRE IV

DU BUDGET DÉPARTEMENTAL (2).

461. Le vote du budget est, sans contredit, l'attribution la plus importante du conseil général. C'est donc dans le titre consacré à ce conseil que nous devrions présenter quelques explications sur cette matière. Toutefois nous croyons devoir, dans l'intérêt de la clarté, pour éviter autant que possible les digressions, détacher de son cadre naturel et exposer à part tout ce qui a rapport au mécanisme et au fonctionnement du budget départemental.

Nous diviserons ce titre en trois chapitres :

1° Du budget d'après la loi de 1868 ;

2° Du budget d'après la loi de 1856 ;

3 Du budget d'après la loi du 10 août 1871.

CHAPITRE PREMIER

DU BUDGET D'APRÈS LA LOI DE 1838.

462. Comment était divisé le budget sous l'empire de la loi du 10 mai 1838 ?

Sous l'empire de la loi de 1838, les dépenses étaient divisées en quatre classes : 1° les dépenses *ordinaires ;*

(1) V. Desjardins, *De l'aliénation et de la prescription des biens de l'État, des départements, des communes et des établissements publics.*

(2) V. Barbier, *Traité du budget départemental.*

2° les dépenses *facultatives;* 3° les dépenses *extraordinaires;* 4° les dépenses *spéciales.*

A ces dépenses correspondaient quatre grandes sections. La section des dépenses spéciales se subdivisait en trois sections consacrées au *cadastre*, aux *chemins vicinaux*, et à l'*instruction primaire.* Toutefois la section du cadastre avait disparu du budget depuis 1852, époque à laquelle toutes les communes de France avaient été cadastrées. De sorte qu'en réalité, il y avait cinq sections correspondant aux dépenses :

1° *Ordinaires;*
2° *Facultatives;*
3° *Extraordinaires;*
4° Des *chemins vicinaux;*
5° De l'*instruction primaire.*

Chaque section formait un petit budget spécial, ayant chacun ses *voies et moyens.* Par exception, les fonds destinés aux *dépenses facultatives* pouvaient être employés aux *dépenses ordinaires*, mais sans réciprocité.

463. Qu'entendait-on par fonds commun ?

Il y a des départements qui sont beaucoup plus pauvres que les autres, ou que des sinistres ont frappés. Pour venir à leur secours on avait créé entre tous les départements une espèce d'*assurance mutuelle* au moyen de *centimes additionnels à l'impôt foncier et à l'impôt personnel et mobilier.* On formait du produit de ces centimes une masse totale qui était ensuite répartie par décret, entre les départements en proportion de leurs besoins (1). Le nombre de ces centimes avait été porté successivement de *cinq* à *sept.*

464. Quel était l'inconvénient du fonds commun ?

Certains départements exagéraient le chiffre de leurs

(1) Une partie du fonds commun pouvait être consacrée aux dépenses facultatives du département. La distribution en était faite, chaque année, par la loi de finances, à titre de secours. Cette répartition était connue sous le nom de *deuxième fonds commun.*

dépenses ordinaires afin de grossir leur part dans le fonds commun. Ils multipliaient sans motifs les travaux de voirie et trouvaient ainsi le moyen de faire contribuer à l'entretien de leur réseau routier des départements moins habiles ou plus scrupuleux (1).

CHAPITRE II

DU BUDGET D'APRÈS LA LOI DE 1866.

465. Quelles ont été les innovations de la loi du 18 juillet 1866 ?

La loi du 18 juillet 1866 qui est entrée la première dans la voie de la véritable décentralisation a modifié profondément l'économie du budget départemental. Les principales réformes qu'elle a réalisées sont les suivantes :

1° Elle a supprimé l'ancienne division du budget en sections, et y a substitué la division adoptée pour le budget de l'État et des communes, en budget *ordinaire* et budget *extraordinaire* (art. 6);

2° Elle a supprimé le fonds commun et l'a remplacé par un *fonds de subvention*, créé sur les ressources générales du budget de l'État (2) (art. 7) ;

3° Elle a attribué aux départements les 7 centimes qui formaient le fonds commun (art. 6);

4° Elle a décidé que tout centime qui serait établi à l'avenir porterait sur les quatre contributions directes (art. 6);

5° Elle a permis d'appliquer aux dépenses *ordinaires* l'excédant des centimes *spéciaux* (art. 8);

(1) Un grand nombre de départements se plaignaient de verser au fonds commun plus qu'ils n'en recevaient, tandis que le département de la Seine recevait du fonds commun environ 300,000 fr., de plus que la somme qu'il y versait.

(2) Ce fonds avait été fixé à l'origine à la somme de quatre millions, et était réparti par décret entre les départements les moins riches. Il est aujourd'hui fixé chaque année par la loi du budget et réparti conformément à un tableau y annexé.

6° Elle a établi le principe de la contribution des forêts et bois de l'Etat à toutes les charges départementales (1), *dans la proportion de la moitié de leur valeur imposable* (art. 6).

CHAPITRE III

DU BUDGET D'APRÈS LA LOI DU 10 AOUT 1871.

466. Les innovations introduites par la loi du 18 juillet 1866 ont été consacrées par la loi du 10 août 1871, dont le titre V traite du budget et des comptes du département. Le budget, avons-nous dit, ne comporte plus que deux grandes divisions : le *budget ordinaire* et le *budget extraordinaire*. Le budget extraordinaire comprend les dépenses qui figuraient dans la troisième section du budget établi par la loi de 1838. Le budget ordinaire comprend toutes les autres dépenses. Le budget ordinaire et le budget extraordinaire sont divisés en sous-chapitres et en articles (2).

467. Pour mieux faire comprendre le mécanisme du budget départemental nous commencerons par don-

(1) Auparavant ils ne supportaient que les centimes applicables aux chemins vicinaux et chemins de fer départementaux. Depuis la loi du 8 mai 1869, ils sont imposés pour toute leur valeur.

(2) Au point de vue matériel, le budget (*ordinaire ou extraordinaire*) est divisé en 8 colonnes. En voici le *fac-simile :*

DÉSIGNATION des dépenses.	SOMMES allouées au budget précédent.	PROPOSITIONS du PRÉFET.		DÉLIBÉRATION du CONSEIL GÉNÉRAL.		RÈGLEMENT.	
		Sommes.	Motifs.	Sommes.	Motifs.	Sommes allouées.	Observat.
Désignation des recettes.	*idem.*	*idem.*	*idem.*	*idem.*	*idem.*	*idem.*	*idem.*

ner quelques notions sur les *centimes additionnels*. Ce que nous en dirons complètera nos explications sur le budget de l'État et fera connaître par anticipation une des principales ressources du budget communal.

SECTION I

NOTIONS SUR LES CENTIMES ADDITIONNELS.

468. Qu'entend-on par centimes additionnels ?

On entend par ces mots les sommes ajoutées au principal des contributions directes à raison de tant de centimes par franc.

469. En quoi diffèrent entre eux le principal et les centimes additionnels ?

Ils diffèrent sous le rapport de la destination, en ce que le principal des contributions est affecté aux besoins généraux et permanents de l'État, tandis que les centimes sont destinés à faire face à des besoins spéciaux et temporaires, ou à créer des ressources locales.

470. Comment se divisent les centimes additionnels ?

En centimes généraux, départementaux et communaux. Les centimes généraux sont affectés aux besoins de l'État ; les centimes départementaux et communaux sont affectés aux besoins des départements et des communes.

§ 1er. Des centimes généraux.

471. Comment se divisent les centimes généraux ?

Les centimes généraux ou centimes de l'État se divisent en centimes *sans affectation spéciale*, centimes avec *affectation spéciale* et *centimes extraordinaires*.

Les centimes sans affectation spéciale, destinés uniquement à accroître le principal de l'impôt, comprennent :

1° 17 centimes sur la contribution personnelle et mobilière ;

2° 15 centimes 8/10es sur la contribution des portes et fenêtres ;

3° 14 centimes 6/10es sur la contribution des patentes (1).

Nota. — Il n'y a plus de centimes additionnels sans affectation spéciale portant sur la contribution foncière. La loi du 7 août 1850 a supprimé les 17 centimes qui la frappaient et a opéré par ce moyen un dégrèvement de plus de *vingt-sept millions* au profit des propriétaires fonciers.

Les centimes avec affectation spéciale comprennent les centimes pour *fonds de non valeurs* et les centimes pour fonds de secours.

Les centimes pour fonds de non-valeurs, remises et modération, sont au nombre de 10, savoir :

1 centime sur la contribution foncière ;

1 centime sur la contribution personnelle et mobilière;

3 centimes sur les portes et fenêtres ;

5 centimes sur les patentes (2).

Les centimes pour fonds de secours en cas de grêle, incendies, inondations, sont au nombre de 2, savoir :

1 centime sur la contribution foncière ;

1 centime sur la contribution personnelle et mobilière.

Les *centimes généraux extraordinaires*, établis par la loi du 24 juillet 1873, comprennent 43 centimes sur la contribution des patentes.

§ 2. Des centimes départementaux.

472. Comment se divisent les centimes additionnels départementaux ?

Sous l'empire de la loi de 1838, il y avait quatre es-

(1) Nous empruntons ces chiffres au budget de l'exercice 1881.
(2) Depuis la loi du 18 juillet 1881, les centimes de non-valeurs portent, en outre, sur le produit des centimes additionnels départementaux et communaux.

pèces de centimes additionnels, correspondant aux quatre sections du budget, savoir :

1° Les centimes *ordinaires* ou *législatifs*, votés chaque année par la loi de finances sans l'intervention des conseils généraux, et dont une partie était destinée à former le *fonds commun* (V. n° 462) ;

2° Les centimes *facultatifs* que les conseils généraux pouvaient voter dans la limite du maximum fixé annuellement par le budget de l'État ;

3° Les centimes *extraordinaires*, autorisés par des lois spéciales qui en déterminaient l'affectation ;

4° Les centimes *spéciaux*, destinés aux dépenses de l'instruction primaire, des chemins vicinaux et du cadastre.

Aujourd'hui les centimes départementaux se divisent :

1° En centimes *ordinaires*, destinés à faire face aux dépenses courantes ;

2° En centimes *spéciaux* établis pour le service des chemins vicinaux, de l'instruction primaire et du cadastre ;

3° En centimes *extraordinaires*, consacrés à défrayer le budget extraordinaire.

473. Quelle différence y a-t-il entre les centimes spéciaux du cadastre et des chemins vicinaux et ceux de l'instruction primaire ?

Les centimes du cadastre et des chemins vicinaux sont facultatifs avec affectation spéciale. Ceux de l'instruction primaire peuvent être imposés d'office par décret.

474. Nota. — Il nous paraît utile de donner ici un tableau indicatif des centimes départementaux, affectés aux dépenses du budget ordinaire et du budget extraordinaire.

Tableau des centimes départementaux.

Budget ordinaire.	Centimes portant sur les contributions foncière et personnelle-mobilière (L. 10 août 1871, art. 58). *Maximum*, 25 centimes.		
	Centimes portant sur les 4 contributions directes.	1° Pour dépenses ordinaires. *Maximum*, 1 c.	
		2° Pour dépenses du service vicinal (L. 21 mai 1836). *Maximum*, 7 centimes.	
		3° Pour dépenses de l'instruction primaire. (L.L. 15 mars 1850, 10 avril 1867 et 19 juillet 1875). *Maximum*, 4 centimes.	
		4° Imposés d'office, en exécution de l'art. 61 de la loi du 10 août 1871. *Maximum*, 2 c.	
	Centimes pour dépenses du cadastre, portant sur la contribution foncière seulement. *Maximum*, 5 centimes.		
Budget extraordinaire.	Centimes extraordinaires à recouvrer en vertu de l'art. 40 de la loi du 10 août 1871 (*Maximum*, 12 c.) et en vertu de lois spéciales.	Pour dépenses de l'instruction primaire.	
		Pour dépenses autres que celles de l'instruction primaire.	

§ 3. Des centimes communaux.

475. Comment se divisent les centimes communaux?

Ils se divisent en centimes *ordinaires proprement dits;* en centimes *spéciaux* et en centimes *extraordinaires.*

476. Que comprennent les centimes ordinaires proprement dits ?

Les centimes ordinaires comprennent :

1° 5 centimes sur le foncier et la contribution personnelle-mobilière ;

2° 3 centimes sur les quatre contributions pour frais de perception des impositions communales ;

3° 8 centimes attribués sur le principal des patentes par l'art. 32 de la loi du 25 avril 1844.

477. Que comprennent les centimes spéciaux ?

Les centimes spéciaux comprennent :

1° Pour les chemins vicinaux, 5 centimes sur les quatre contributions pour tous les chemins (L. 21 mai 1836), et 3 centimes également sur les quatre contribu-

tions, pour les chemins vicinaux ordinaires seulement (L. 24 juillet 1867).

2° Pour l'instruction primaire, 4 centimes sur les quatre contributions (L. 19 juillet 1875) ; et 4 centimes, également sur les quatre contributions pour l'entretien des écoles entièrement gratuites (L. 1867).

478. Que comprennent les centimes extraordinaires?

Les centimes extraordinaires comprennent :

1° Les centimes destinés à faire face aux besoins extraordinaires, dont le *maximum* fixé par le conseil général est de 20 et qui portent sur les quatre contributions.

2° Les centimes destinés à suppléer à l'insuffisance des ressources ordinaires pour entretenir des écoles gratuites et dont le maximum est de 10, portant sur les quatre contributions.

SECTION II

DU BUDGET ORDINAIRE.

§ 1er. Dépenses du budget ordinaire.

479. Le budget ordinaire est divisé, au point de vue des dépenses, en seize *sous-chapitres*, savoir :

1° Dépenses obligatoires ;

Ces dépenses sont les suivantes : 1° Entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture ; — 2° Mobilier de ces hôtels ; — 3° Service départemental de l'instruction publique (*bureau de l'inspecteur d'académie, local nécessaire à la réunion du conseil départemental de l'instruction publique*) ; — 4° Casernement des brigades de gendarmerie (1) ; —

(1) Les baux passés entre le préfet et les propriétaires de bâtiments affectés au casernement des brigades de gendarmerie sont régis par quelques règles particulières. Ainsi :

1° Les casernes ne sont pas soumises à la contribution des portes et fenêtres (L. 4 frimaire an VII, art. 5).

2° Les baux passés pour trois, six ou neuf ans ne peuvent être résiliés qu'à la fin des deux premiers ternaires et après un avertissement donné trois mois à l'avance.

5° Cours d'assises, tribunaux, justices de paix ; — 6° Frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, et des cadres pour la formation des listes électorales et du jury ;

2° Propriétés départementales immobilières ;

3° Routes départementales ;

4° Chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local ;

5° Enfants assistés (1) ;

6° Aliénés (2) ;

7° Assistance publique ;

8° Cultes ;

9° Archives départementales ;

10° Encouragements aux lettres, aux sciences et aux arts ;

11° Encouragements à l'agriculture et à l'industrie ;

12° Subventions aux communes pour les bibliothèques communales, les caisses d'épargne, etc. ;

13° Dépenses diverses comprenant les mesures contre les épidémies, les frais d'impression des budgets, les secours à d'anciens employés, etc. ;

14° Dettes départementales (3) ;

3° Il n'existe pas de *tacite reconduction*.

4° Une indémnité de trois mois de loyer est dû au propriétaire, en cas de changement de résidence de la brigade s'il reste encore à courir au moins six mois de loyer.

5° Le bail doit être fait en quatre exemplaires : un pour le ministre de la guerre, un pour le préfet, un pour le propriétaire, et un pour le commandant de la gendarmerie du département (V. Cochet de Savigny et Perrève, *Dictionnaire de la gendarmerie*).

(1) Les dépenses des enfants assistés se divisent en dépenses du *service intérieur* (*séjour des enfants à l'hospice, prix des layettes et des nourrices sédentaires*), dépenses du *service extérieur* (*prix des pensions des enfants placés à la campagne, frais de vêtures, frais d'école*, etc.), dépenses d'*inspection* et de *surveillance*. L'État contribue pour un *cinquième* aux dépenses du service extérieur. Les frais d'inspection et de surveillance sont à la charge de l'Etat (L. 5 mai 1869).

(2) Les dépenses des aliénés sont en principe à la charge des aliénés ou des personnes qui leur doivent des aliments, à leur défaut à la charge des départements. Les communes sont appelées à y concourir.

(3) Les créances contre le département ne sont pas soumises à la déchéance quinquennale (Décr. 31 mai 1862, art. 480).

15° Instruction publique.

Les dépenses relatives à l'instruction publique forment un budget distinct qui se divise, comme le budget général du département, en budget ordinaire et extraordinaire.

16° Cadastre.

480. Quel intérêt y a-t-il à distinguer les dépenses obligatoires des dépenses facultatives ?

Les dépenses obligatoires peuvent être inscrites d'office au budget si le conseil général omet de les y porter. Dans ce cas, il y est pourvu, au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes, établie *par décret en conseil d'État*, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une *loi spéciale*, si elle doit excéder ce maximum.

Les dépenses facultatives, au contraire, ne peuvent être inscrites d'office dans le budget ordinaire, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées, ni modifiées par le décret qui règle le budget (art. 61).

§ 2. Recettes du budget ordinaire.

481. Comment est divisé le cadre des recettes du budget ordinaire ?

Il est divisé en trois paragraphes, d'après l'origine des ressources, selon qu'elles doivent être ordonnancées par le ministre de l'intérieur, par le ministre de l'instruction publique ou par le ministre des finances.

482. De quoi se composent les recettes afférentes au ministère de l'intérieur ?

1° Du produit des centimes ordinaires dont le nombre est fixé annuellement par la loi de finances ;

2° Du produit des centimes applicables aux chemins vicinaux ;

3° Du revenu et du produit des propriétés départementales, tels que loyers de terrains et de bâtiments, revenus des pépinières et des établissements thermaux, vente d'arbres abattus, intérêts des capitaux et arrérages de rentes, etc. ;

4° Du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives ;

5° Du produit des droits de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, et de tous autres droits concédés au département par les lois ;

6° Du montant de la subvention sur les fonds de l'État, qui a remplacé le *fonds commun*, et dont la quotité est réglée chaque année par la loi de finances et distribuée par les chambres (V. n° 462) ;

7° Du contingent de l'État et des communes pour le service des enfants assistés et des aliénés ;

8° Des ressources éventuelles du service vicinal et des chemins de fer d'intérêt local, telles que le contingent des communes, les souscriptions particulières et les subventions industrielles.

483. Quelles sont les recettes afférentes au ministère de l'instruction publique ?

Ces recettes sont :

1° Les centimes applicables à l'instruction primaire ;

2° Les produits éventuels de l'instruction primaire.

484. Que peut faire le département en cas d'excédant des centimes spéciaux de l'instruction primaire ?

Avant la loi de 1871, l'excédant pouvait être appliqué sans délai aux autres dépenses du budget ordinaire. Aujourd'hui, d'après l'art. 60 de la nouvelle loi, cette affectation ne peut avoir lieu qu'à l'une des sessions de l'année suivante, et lorsque l'excédant a été constaté en [illegible] d'exercice.

485. Quelles sont les recettes afférentes au ministère des finances ?

Ce sont les 5 centimes applicables au cadastre et portant sur l'impôt foncier.

SECTION III

DU BUDGET EXTRAORDINAIRE.

486. Qu'est-ce que le budget extraordinaire ?

C'est la partie du budget départemental consacrée aux dépenses qui ont un caractère exceptionnel, et qui sont imputables sur le produit des centimes extraordinaires ou sur fonds d'emprunt. Elle correspond à l'ancienne troisième section du budget.

§ 1er. Dépenses du budget extraordinaire.

1° DÉPENSES IMPUTABLES SUR LE PRODUIT DES CENTIMES EXTRAORDINAIRES.

487. Quelles sont les dépenses imputables sur le produit des centimes extraordinaires ?

Ces dépenses sont :

1° Les constructions ou acquisitions d'édifices départementaux ;

2° Les travaux des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, des chemins de fer d'intérêt local.

2° DÉPENSES IMPUTABLES SUR FONDS D'EMPRUNT.

488. Quelles sont les dépenses imputables sur fonds d'emprunt ?

Ce sont les dépenses affectées :

1° Aux intérêts de l'emprunt ;

2° Au remboursement ;

3° Au timbre et à l'enregistrement.

3° DÉPENSES IMPUTABLES SUR LES PRODUITS ÉVENTUELS EXTRAORDINAIRES.

489. Quelles sont les dépenses imputables sur les produits éventuels extraordinaires ?

Ces dépenses comprennent :

1° Les frais de vente et d'enregistrement relatifs à la cession de propriétés immobilières ;

2° Les frais de ventes mobilières ;

3° Les frais d'enregistrement relatifs aux dons et legs faits au département.

§ 2. Recettes du budget extraordinaire.

490. De quoi se composent les recettes du budget extraordinaire ?

Elles se composent de trois éléments :

1° Les centimes extraordinaires, votés annuellement par le conseil général dans les limites déterminées par la loi de finances, ou en vertu de lois spéciales ;

2° Les emprunts ;

3° Les produits éventuels extraordinaires, tels que le produit des biens aliénés, les dons et legs, le remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées, le reversement pour trop payé sur les ressources ordinaires.

SECTION IV

DU BUDGET DE REPORT OU BUDGET SUPPLÉMENTAIRE.

491. Qu'entend-on par budget de report ?

Aux termes de l'art. 63 § 1 de la loi du 10 août 1871, les fonds qui n'ont pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice sont *reportés*, après clôture, sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général. Cette opération

constitue ce qu'on appelle le *budget de report* ou le *budget supplémentaire*.

Ce budget se divise en trois paragraphes :

1° Les mandats non acquittés avant le 1er mai ;

2° Les dépenses faites et non mandatées ;

3° Les dépenses allouées et non effectuées.

Il indique, en outre, la somme des fonds votés, qui, étant devenus libres, doivent se cumuler avec les ressources de l'exercice en cours, et former la dotation du *budget rectificatif*.

SECTION V

DU BUDGET RECTIFICATIF.

402. Qu'est-ce que le budget rectificatif ?

C'est le budget de l'exercice courant, modifié par le conseil général, de manière à mettre les prévisions primitives en harmonie avec les besoins qui se sont révélés (1).

403. Quelles sont les opérations à accomplir pour former le budget rectificatif ?

Ces opérations sont au nombre de deux :

1° Le conseil général détermine l'emploi des fonds libres provenant de l'exercice précédent, et peut ouvrir, en dépense, des crédits correspondants à cette augmentation de ressources.

2° Il peut opérer des *virements de crédits*, modifier les allocations votées dans la session précédente, introduire même des dépenses nouvelles.

L'exemple suivant fera mieux comprendre cette double opération. Prenons le budget de l'exercice 1880. La période d'exécution de ce budget va du 1er janvier de la même année au 31 mars 1881 pour les opérations de mandatement et au 30 avril pour les payements. Dans

(1) Voir la circulaire ministérielle du 6 août 1868.

le courant du mois de juin, il s'augmentera des dépenses restant à payer et des recettes provenant de l'exercice de 1879, restant à effectuer au 1er mai 1880.

Cette augmentation nécessite nécessairement une modification du budget primitif. Cette modification sera opérée au mois d'août par le conseil général, qui, après avoir vérifié le budget de report, établira le budget rectificatif de 1880 en augmentant les allocations primitives ou même en introduisant des dépenses nouvelles (1).

SECTION VI

DE LA COMPTABILITÉ DÉPARTEMENTALE.

§ 1er. Préparation du budget.

494. Comment est préparé le budget départemental ?

Il est préparé par le préfet qui doit le communiquer, 10 jours au moins avant la session d'août, à la *commission départementale* qui fait fonction de commission du budget.

§ 2. Règlement du budget.

495. Comment est réglé définitivement le budget ?

Le budget, après avoir été délibéré et voté par le conseil général, est réglé définitivement par un décret qui peut y inscrire d'office les dépenses obligatoires et y pourvoir au moyen d'une contribution portant sur les quatre contributions directes.

§ 3. Perception des revenus.

496. Par qui sont perçus les revenus des départements ?

Ils sont perçus par les agents de l'État. L'État sup-

(1) Circulaire ministérielle du 6 août 1868.

porte les frais de perception, et, en retour, profite de l'intérêt des fonds encaissés.

§ 4. Acquittement des dépenses.

497. Par qui sont acquittées les dépenses ?

Ces dépenses sont acquittées par le *trésorier-payeur général*, haut fonctionnaire des finances substitué par le décret du 21 novembre 1865 aux receveurs généraux et aux payeurs dont les fonctions sont aujourd'hui réunies.

498. Quelle est l'époque de la clôture de l'exercice ?

L'époque de la clôture de l'exercice est fixée, pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses départementales, au 31 mars de la deuxième année, et, pour les payements, au 30 avril (L. 18 décembre 1867, art. 1er).

499. Quel est l'ordonnateur du budget départemental ?

L'ordonnateur est le préfet. Il reçoit, en bloc, du ministère de l'intérieur, des *ordonnances de délégation*, et il mandate comme *ordonnateur secondaire*. Les ingénieurs en chef des ponts et chaussées mandatent, comme *sous-ordonnateurs* des crédits de délégation du préfet, les dépenses du service des routes départementales.

500. Quel est le moyen employé pour contrôler l'emploi des ressources ?

Tous les mois le préfet, doit adresser à la *commission départementale* l'état détaillé des ordonnances de délégation qu'il a reçues et des mandats de payements qu'il a délivrés le mois précédent. La même obligation existe pour les ingénieurs en chef, sous-ordonnateurs délégués (L. 10 août 1871, art. 78).

On a voulu, en instituant ce contrôle, empêcher les tours de faveur, les retards non motivés, s'assurer en

un mot si les dépenses sont soldées au fur et à mesure que les fonds sont disponibles.

§ 5. Reddition des comptes.

501. Comment le préfet rend-il compte ?

Le préfet rend au conseil général son compte d'administration concernant les recettes et les dépenses du budget départemental. Ces comptes doivent être communiqués à la commission départementale 10 jours au moins avant la session d'avril. — Le compte est certifié véritable par le préfet et soumis au visa du trésorier-payeur-général qui atteste qu'il est conforme à ses registres en ce qui concerne les délégations, les dépenses mandatées et les paiements effectués.

502. Quelle est la nature du compte rendu par le préfet ?

Ce n'est pas un compte de deniers, car le préfet n'est pas comptable, c'est un compte d'ordonnateur, c'est-à-dire un compte moral par lequel il justifie qu'il a employé les ressources mises à sa disposition conformément au budget arrêté.

503. Comment les comptes sont-ils réglés ?

Le conseil général les arrête provisoirement hors la présence du préfet (art. 27); ses observations sont adressées directement par son président au ministre de l'intérieur. Ces comptes, ainsi arrêtés provisoirement, sont ensuite réglés définitivement par décret.

TITRE V

DU PRÉFET (1).

504. Division. — Nous diviserons ce titre en deux chapitres dans lesquels nous traiterons de l'organisa-

(1) V. Des Aubiers, *Manuel des préfets et des sous-préfets;* — Du Plessy, *Attributions des préfets et sous-préfets*, etc.

tion des fonctions préfectorales et des attributions du préfet.

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DES FONCTIONS PRÉFECTORALES.

505. Qu'est-ce que le préfet ?

Le préfet est, dans chaque département, le premier des agents administratifs. Il procure l'exécution des lois et règlements et représente le département considéré comme personne civile. Il est nommé et révoqué par le président de la République sur la proposition du ministre de l'intérieur. La loi n'exige aucune condition d'âge ni de capacité.

506. Comment le préfet est-il remplacé en cas de mort, démission ou révocation ?

Il est remplacé par le plus ancien membre du conseil de préfecture (Arrêté du 27 pluviôse an X), à moins qu'il n'y ait eu délégation antérieure (Ordonn. du 29 mars 1821).

507. Comment est-il remplacé en cas d'absence ou d'empêchement ?

L'ordonnance du 29 mars 1821 distingue plusieurs hypothèses :

1° *Le préfet s'absente du département.* — Il peut, à son choix, déléguer ses fonctions à un conseiller de préfecture ou au secrétaire général, mais sous l'approbation du ministre de l'intérieur.

2° *Le préfet ne sort pas du département.* — La même délégation est possible, mais elle n'a pas besoin d'être approuvée par le ministre de l'intérieur.

3° *Le préfet absent ou empêché n'a pas fait de délégation.* — Dans ce cas, le premier conseiller de préfecture dans l'ordre du tableau prend de droit l'administration du département.

508. Combien y a-t-il de classes de préfectures ?

Il y a trois classes de préfectures, qui ne se distinguent que par le traitement, lequel est de 35,000, 24,000 et 18,000 fr. selon les classes (Décr. 23 décembre 1872).— Les préfets peuvent obtenir leur avancement sur place, après cinq ans de services.

509. Les fonctions de préfet sont-elles compatibles avec les fonctions législatives ?

Non; il n'y a d'exception que pour le préfet de la Seine et le préfet de police (L. 25 avril 1872). En outre, les préfets ne peuvent être élus députés dans leur département que *six mois* après la cessation de leurs fonctions (L. 30 novembre 1875, art. 12).

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS DES PRÉFETS.

510. La fonction du préfet ressemble à celle des ministres, en ce sens que, comme eux, il procure l'exécution des lois et des décrets. *Son pouvoir est plus restreint*, car il ne s'exerce que sur une fraction du territoire ; *il est plus étendu,* car au lieu d'être limité à une spécialité administrative, il embrasse tous les services publics. *Il ressemble en petit*, selon l'expression de M. Batbie, *à celui du chef de l'Etat* (1). Il est seul chargé de l'administration; il est le surveillant de tous les services publics et correspond avec tous les ministres.

Les attributions du préfet sont administratives ou contentieuses.

SECTION I

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES.

511. Le préfet est, avant tout, un administrateur. Toutes les affaires administratives sont instruites et

(1) *Précis de droit public et administratif*, p. 64.

préparées dans ses bureaux. Il tient la plupart de ses attributions de la loi de pluviôse an VIII dont l'art. 3 porte que *le préfet est seul chargé de l'administration*. Ces attributions déjà nombreuses ont encore été considérablement augmentées par les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861, appelés improprement *décrets de décentralisation* (V. nos 445 à 451). — Nous avons à parler :

1° Des actes du préfet comme administrateur ;

2° Des arrêtés préfectoraux ;

3° Des voies de recours.

§ 1er. Des actes du préfet considéré comme administrateur.

512. Comment peut-on envisager le préfet comme administrateur ?

On peut l'envisager comme *agent du pouvoir central* et comme *représentant du département*.

I. Du préfet, agent du pouvoir central.

513. Quelles sont les attributions du préfet comme agent du pouvoir central ?

Comme agent du pouvoir central, le préfet :

1° Fait exécuter les lois, décrets et arrêtés ministériels ;

2° Dirige la police du département ;

3° Élève les conflits d'attributions ;

4° Intente les actions au nom de l'État et défend aux actions dirigées contre l'État ;

5° Remplit les fonctions d'officier de police judiciaire, en vertu de l'art. 10 du Code d'instruction criminelle (1).

514. La représentation judiciaire de l'État appartient-elle exclusivement au préfet ?

Non ; elle appartient quelquefois à la direction des

(1) Voir nos *Répétitions de droit criminel*, 2e édition, n. 564.

domaines. Celle-ci est compétente lorsqu'il s'agit d'une question de recouvrement des revenus du domaine. En outre, devant le conseil d'État, c'est le ministre des finances qui représente l'État.

515. Comment procède-t-on lorsque, dans une contestation judiciaire, les intérêts de l'État et ceux du département sont opposés ?

C'est le préfet qui représente l'État ; et c'est un membre de la *commission départementale*, désigné par elle, qui représente le département.

Avant la loi du 10 août 1871, c'était le plus ancien membre du conseil de préfecture.

516. Comment le préfet remplit-il ses fonctions en ce qui concerne l'exécution des lois et décrets ?

Il agit tantôt par lui-même et tantôt par voie de *procuration d'action*.

517. Qu'entend-on par procuration d'action ?

Rœderer, le rédacteur de l'exposé des motifs, définit ainsi la procuration d'action :

« *Procurer l'action* est la principale fonction de l'administrateur du département ; ainsi que les ministres, il a moins à faire par lui-même qu'à mettre le sous-administrateur dans l'obligation de faire, et celui-ci encore est moins obligé à l'action qu'à assurer celle des municipalités, qui, à leur tour, ont elles-mêmes presque autant à ordonner qu'à faire. La procuration d'action est donc une partie importante des devoirs et de l'art de l'administration à tous les degrés de l'échelle administrative.

« Voici une analyse abrégée des fonctions très diverses qui sont comprises dans ce seul mot ; fonctions qui jusqu'ici n'ont été malheureusement distinguées que par ces deux autres mots très vagues : *ordonner* et *surveiller*. — La première est d'expliquer aux magistrats inférieurs le sens des lois, règlements ou ordres qu'il s'agit de faire exécuter. Cette fonction est l'*instruction*. — La seconde est de donner des ordres spéciaux que les circonstances de temps et de lieux peuvent exiger pour leur exécution. Cette fonction peut se nommer *direction*. — La troisième est de presser, de déterminer cette exécution : c'est l'*impulsion*. — La quatrième est d'en vérifier l'exécution : c'est l'*inspection*. — La cinquième, c'est de se faire rendre compte de cette exécution, de recevoir les réclamations des personnes intéressées, ou les observations des préposés : cette

fonction est la *surveillance*. — La sixième est d'autoriser ou rejeter les propositions d'intérêt public auxquelles peut s'éteindre le pouvoir de l'administration : c'est l'*estimation*, l'*appréciation*. — La septième est d'approuver et valider, ou de laisser sans valeur les actes qui ont besoin de vérification : c'est le *contrôle*. — La huitième est de rappeler à leurs devoirs les autorités inférieures ou les agents immédiats qui les méconnaissent ou les oublient : c'est la *censure*. — La neuvième est d'annuler les actes contraires aux lois ou aux ordres supérieurs : c'est la *réformation*. — La dixième est de faire réparer les omissions ou les injustices : c'est le *redressement*. — La onzième, enfin, est de suspendre les fonctionnaires incapables, de destituer ou faire destituer les négligents, de poursuivre en justice les prévaricateurs : c'est la *correction*, la *punition*.

« Ainsi, instruction, impulsion, direction, inspection, surveillance, sanction des propositions utiles, contrôle des actes suspects, censure, réformation, redressement, punition, voilà les fonctions que suppose cette partie de l'administration que l'on peut appeler *procuration d'action*. — Les avoir séparés par l'analyse, c'est avoir suffisamment montré à quel point il est nécessaire qu'une même volonté les exerce si l'on veut qu'elles aient de l'accord, et, par leur accord, une force suffisante à leur objet. De là donc la nécessité des préfectures et sous-préfectures que le Gouvernement propose d'instituer. »

II. Du préfet représentant du département.

518. Quelles sont les attributions du préfet comme représentant du département ?

Comme représentant du département, le préfet :

1° Figure au nom du département dans tous les actes civils, tels que ventes, baux, etc., que peut nécessiter l'administration patrimoniale des biens du département;

2° Intente les actions qui concernent le département, en vertu de la décision du conseil général, et y défend, quand le département est défendeur, sur l'avis conforme de la commission départementale (sauf l'exception signalée au n° 514);

3° Exerce la tutelle administrative des communes et des établissements publics du département.

§ 2. Des arrêtés préfectoraux (1).

519. Comment divise-t-on les arrêtés du préfet ?

Les arrêtés du préfet se divisent en arrêtés *spéciaux* et *individuels* et en arrêtés *généraux* et *réglementaires*. Les arrêtés spéciaux et individuels s'appliquent à une personne ou à un fait déterminé. Ils ont pour but, en général, d'accorder des permissions. Tels sont les arrêtés par lesquels le préfet délivre un permis de chasse, autorise une prise d'eau, nomme à des emplois départementaux, etc.

Les arrêtés réglementaires sont ceux que le préfet prend en vertu des lois pour appliquer ces lois aux besoins du département. Tels sont les arrêtés sur la police des chemins de fer, sur les chemins vicinaux, sur l'époque de l'ouverture et de la fermeture de la chasse.

520. Le préfet a-t-il le pouvoir réglementaire en dehors d'un texte ?

La question est controversée. — On est d'accord sur un point : c'est que le préfet ne peut, sans empiéter sur les attributions du maire, édicter des règlements applicables à une seule commune. Cela résulte de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, et des discussions qui en ont fixé le sens. — Mais on se demande s'il peut prendre un arrêté s'appliquant à toutes les communes. La plupart des auteurs lui reconnaissent ce droit. Toutefois la Cour de cassation ne le lui accorde qu'autant qu'il s'agit de *mesures de sûreté générale ou de sécurité publique*. C'est ainsi qu'elle a déclaré *illégaux* des règlements préfectoraux sur le mode de transport des animaux à la boucherie, et sur l'heure du balayage de la voie publique (*Cass.* 23 *novembre* 1860, 28 *juin* 1862).

521. Comment le préfet rend-il ses arrêtés ?

Le préfet, pour prendre ses arrêtés, statue tantôt

(1) V. Advielle, *Formulaire d'arrêtés préfectoraux*.

seul, et tantôt en conseil de préfecture. Il statue seul, quand il agit comme représentant de l'État ; il statue en conseil de préfecture quand il agit comme représentant du département, des communes et des établissements publics.

522. L'avis du conseil de préfecture lie-t-il le préfet ?

NON.

523. Quid, s'il n'a pas été consulté dans les cas où il devait l'être ?

L'arrêté du préfet est entaché d'excès de pouvoir.

524. Quelle est la forme des arrêtés préfectoraux ?

Les arrêtés préfectoraux sont divisés en 3 parties. La première contient l'énonciation des pièces et des lois ou décrets visés ; la deuxième, les motifs ; et la troisième, le dispositif.

S'ils sont rendus en conseil de préfecture, ils doivent être libellés de la manière suivante :

Le préfet du département de...., séant en conseil de préfecture, où étaient MM. (1). »

525. A quelles conditions les arrêtés préfectoraux sont-ils obligatoires ?

Il faut distinguer entre les arrêtés individuels et les arrêtés généraux.

Les arrêtés individuels doivent être notifiés aux parties intéressées. Les arrêtés généraux doivent être publiés. La publication a lieu à son de trompe ou au bruit du tambour ou par affiches. Ils sont, en outre, insérés dans le *Bulletin des actes de la préfecture.*

526. Quelle est la sanction des arrêtés préfectoraux ?

Ils n'ont d'autre sanction que l'art. 471, n° 15 du Code pénal qui punit d'une amende de 1 à 5 francs l'infraction aux arrêtés *légalement faits* par l'autorité administrative. Les tribunaux sont juges de leur léga-

(1) Circulaire du ministre de l'intérieur du 29 septembre 1835.

lité. Ils refusent d'appliquer la peine quand l'arrêté est entaché d'excès de pouvoir.

§ 3. Des voies de recours.

522. Quelles sont les voies de recours contre les arrêtés préfectoraux en matière administrative ?

Les voies de recours contre les arrêtés des préfets sont :

1° **La rétractation**, par laquelle on demande au préfet de rapporter son arrêté : — Les préfets peuvent même rapporter les arrêtés de leurs prédécesseurs, car l'autorité se perpétue entre les divers agents investis d'un pouvoir de même nature. Toutefois, cette faculté leur est interdite lorsque ces arrêtés ont constitué des *droits acquis* à des tiers (1). Tel serait un arrêté ayant autorisé une commune à faire un contrat d'échange. La convention intervenue en exécution de cet arrêté est irrévocable.

2° **L'appel au ministre**, qui a le droit d'annuler ou de réformer l'acte du préfet. — La décision du ministre peut ensuite être déférée au conseil d'État. — Il en est ainsi lorsqu'un texte porte : *sauf recours au conseil d'Etat;* par exemple, en matière d'établissements dangereux, incommodes et insalubres des deux premières classes.

3° **Le recours au conseil d'État**, pour excès de pouvoir ou incompétence. Tel serait le cas où le préfet n'aurait pas pris l'avis du conseil de préfecture dans une des matières où cet avis est obligatoire.

(1) V. Cormenin, *Droit administratif*, t. I, p. 169.

SECTION II

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES.

528. Les attributions contentieuses du préfet forment l'exception. Il n'en avait aucune sous la loi de pluviôse an VIII qui avait séparé les trois éléments de l'administration : l'*action*, la *délibération*, le *jugement*. Elles datent toutes de lois spéciales et tendent à disparaître.

529. Comment le préfet exerce-t-il ses attributions contentieuses ?

Il les exerce, tantôt en appel contre les décisions contentieuses des sous-préfets et des maires ; tantôt directement en vertu de textes législatifs.

530. Dans quels cas le préfet juge-t-il en appel des décisions des sous-préfets ?

Le préfet statue comme juge d'appel :

1° Sur les décisions prises par les sous-préfets, en leur qualité de présidents de l'adjudication des coupes de bois, sur les contestations relatives à la validité des opérations.

2° Sur les réclamations portées contre les arrêtés des sous-préfets pour assurer provisoirement la cessation du dommage causé, en matière de réclamations de grande voirie (L. 29 floréal, an X, art. 3).

531. Dans quels cas le préfet juge-t-il en appel des décisions des maires ?

Il statue comme juge d'appel sur les difficultés relatives aux indemnités dues aux habitants, pour billets de logements, par des officiers marchant sans leurs troupes (L. 23 mai 1792, 18 janvier 1793, art. 26 et 52).

532. Quels sont les cas d'attributions contentieuses exercés directement par le préfet ?

Nous citerons parmi ces cas :

1° Les demandes d'autorisation d'établissements insalubres des deux premières classes (L. 15 octobre 1810, art. 7; décr. 25 mars 1852, art. 2, n° 8);

2° La suspension des travaux de mines ou la fermeture de tous puits ou galeries ouverts en contravention aux lois et règlements sur les mines (L. 27 avril 1838, art. 8);

3° La déchéance d'un acheteur d'un bien domanial, pour défaut de payement de son prix (L. 11 juin 1817, art. 2).

533. Quels étaient les cas où, avant la loi du 21 juin 1865, le préfet statuait en conseil de préfecture ?

Le préfet statuait en conseil de préfecture dans trois cas, savoir :

1° Sur les décisions prises par les maires relativement aux contestations entre les employés de la régie et les débitants de boissons, relativement à l'exactitude de la déclaration du prix de vente (L. 28 avril 1816, art. 49);

2° Sur les contestations entre les communes et les régisseurs ou fermiers de l'octroi, sur le sens des clauses des baux (Décr. 17 mai 1809, art. 136);

3° Sur les contestations entre la régie et les débitants de boissons spiritueuses relativement à l'abonnement individuel ou collectif, destiné à remplacer l'exercice (L. 28 avril 1816, art. 70 et 78).

La loi de 1865 a transporté ces trois cas au conseil de préfecture, de sorte qu'aujourd'hui on peut poser en règle :

Que le préfet ne juge plus jamais en conseil de préfecture.

534. Quelles sont les voies de recours contre les décisions contentieuses des préfets ?

Les voies de recours sont :

1° L'opposition contre les décisions par défaut;

2° La tierce-opposition, ouverte aux tiers qui se prétendent lésés par la décision intervenue;

3° L'appel au ministre contre les décisions contradictoires ;

4° Le recours au conseil d'État, soit directement, soit par l'intermédiaire du ministre, soit au choix de la partie.

535. Dans quels cas le recours doit-il avoir lieu directement au conseil d'État ?

Toutes les fois qu'un texte porte : *sauf recours au conseil d'Etat*. Il en est ainsi, en matière d'établissements dangereux, incommodes et insalubres des deux premières classes.

536. Dans quel cas la partie a-t-elle le choix ?

La partie a le choix lorsque le recours est fondé sur l'incompétence ou l'excès de pouvoir. Dans tous les autres cas, elle doit s'adresser d'abord au ministre.

537. Quel est le délai du recours ?

Le délai est de *trois mois* à compter de la notification de l'arrêté lorsqu'il est porté facultativement ou obligatoirement au conseil d'État. Il n'y a pas de délai de rigueur lorsqu'il est déféré au ministre.

CHAPITRE III

RÈGLES SPÉCIALES AU DÉPARTEMENT DE LA SEINE.

538. Comment sont remplies les fonctions préfectorales dans le département de la Seine ?

L'administration du département de la Seine est confiée à deux magistrats : le *préfet de la Seine* et le *préfet de police*. Ces deux magistrats sont indépendants l'un de l'autre, et leur administration est contrôlée par un conseil municipal de quatre-vingts membres.

539. Quelles sont les attributions du préfet de la Seine ?

Le préfet de la Seine administre le département

comme les autres préfets, mais avec cette double différence :

1° *Qu'il a de plus que les autres préfets* l'administration de la commune de Paris, dont il est le *maire*, non en vertu d'un mandat électif, mais par l'investiture du Gouvernement. Les maires et adjoints des vingt arrondissements ne sont en réalité que « *des auxiliaires de la mairie centrale, des délégués locaux du maire de Paris* (1).

2° *Qu'il a de moins que les autres préfets* la police du département qui est du ressort du préfet de police.

540. Quelles sont les attributions du préfet de police ?

Le préfet de police, dont l'institution remonte à la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 16), est chargé de la police du département, et de la police municipale de Paris. Il exerce, par conséquent, une certaine part des fonctions de maire de Paris ; de sorte que, en réalité, Paris est administré par deux maires dont les attributions respectives ont été définies et partagées par le décret du 10 octobre 1859.

En outre, le préfet de police exerce, dans toute l'étendue du département de Seine-et-Oise, les attributions de police générale qu'il n'exerçait autrefois que dans les communes de Saint-Cloud, Meudon et Sèvres (arrêté 3 brumaire an IX ; L. 24 mars 1871).

CHAPITRE IV

DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PRÉFECTURE.

541. L'institution des secrétaires généraux de préfecture date de la loi du 28 pluviôse an VIII. Après avoir été plusieurs fois supprimée et rétablie, elle a été défini-

(1) V. Leneveux, *Paris municipal*.

tivement consacrée par la loi du 21 juin 1865 dont l'article 5 décida qu'il y aurait dans chaque département un secrétaire général titulaire.

SECTION I

ORGANISATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX.

542. Il y a, dans chaque préfecture, un secrétaire général titulaire, nommé et révoqué par décret conformément à l'article 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Aucune condition spéciale n'est exigée par la loi. Il suffit, pour être nommé, d'avoir la qualité de citoyen français.

Les secrétaires généraux sont divisés en trois classes. Leurs traitements sont de 7,000, 6,000 et 4,500 francs.

Aux termes de l'ordonnance du 29 mars 1821 (art. 4)(1), le secrétaire général, absent, empêché ou chargé par délégation des fonctions du préfet, est remplacé dans ses fonctions par le conseiller de préfecture le dernier dans l'ordre du tableau.

SECTION II

ATTRIBUTIONS DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX.

543. Les attributions des secrétaires généraux sont les suivantes :

1° Ils ont la garde des archives et la signature des expéditions ;

2° Ils peuvent remplacer le préfet, en cas d'absence ou d'empêchement ;

3° Ils remplissent les fonctions de ministère public devant les conseils de préfecture.

(1) V. *Lois administratives*, p. 199.

TITRE VI

DU CONSEIL GÉNÉRAL ET DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE (1).

544. Textes à consulter (2). — Les principaux textes à consulter sur cette matière sont :

1° Le décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité des départements, art. 448 à 483 ;

2° La loi du 18 juillet 1866 } sur les conseils géné-
3° La loi du 10 août 1871 } raux ;

4° La loi du 15 février 1872, dite *loi Tréveneuc*, relative au rôle éventuel des conseils généraux en cas de dissolution illégale des assemblées législatives sur les conseils généraux ;

5° La loi du 7 juin 1873, relative aux membres des conseils généraux qui se refusent à remplir certaines de leurs fonctions ;

6° La loi du 31 juillet 1875, relative à la vérification des pouvoirs des membres des conseils généraux.

Division du sujet. — Nous diviserons ce titre en quatre chapitres.

1° De l'organisation des conseils généraux ; 2° de ses attributions ; 3° de la commission départementale ; 4° du conseil général de la Seine.

(1) Consulter sur les conseils généraux : Laferrière, *Loi organique départementale* du 10 août 1871 ; — Liégeois, *De l'organisation départementale ;* — Godoffre, *Conseils généraux, leur organisation et leurs attributions ;* — Chabrol, *Essai sur les attributions des conseils généraux ;* — Constant, *Code départemental*, etc. ; — Toulier, *Code de l'organisation et des attributions des conseils généraux.*

(2) V. *Lois administratives*, p. 206 à 238 et 1271 à 1277.

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DU CONSEIL GÉNÉRAL.

§ 15. Qu'est-ce que le conseil général ?

Le conseil général est une assemblée administrative, chargée de délibérer sur les intérêts du département, considéré comme personne morale.

§ 16. Quelle est la loi organique du conseil général ?

La loi organique du conseil général est la loi du 10 août 1871 qui forme un véritable code départemental dans lequel ont été coordonnées toutes les dispositions non abrogées des lois antérieures. La principale innovation de cette loi est la création de la *commission départementale*, destinée à continuer l'action du conseil général dans l'intervalle des sessions.

§ 17. Comment étaient divisées, avant la loi de 1871, les lois relatives au conseil général ?

En lois d'organisation et en lois d'attributions.

§ 18. Par quels textes était régie l'organisation ?

L'organisation était régie par la loi du 22 juin 1833 qui avait introduit le principe de l'élection des conseillers généraux.

§ 19. Par quels textes étaient réglées les attributions ?

Les attributions du conseil général étaient régies : 1° par la loi du 10 mai 1838 ; 2° par les décrets de 1852 et de 1861 ; 3° et par la loi du 18 juillet 1866, qui avait fait un premier pas dans la voie de la véritable décentralisation administrative en accordant au conseil général le droit de statuer définitivement dans un grand nombre de cas.

SECTION I

FORMATION DU CONSEIL GÉNÉRAL.

550. Les règles qui concernent la formation du conseil général sont relatives :

1° A la composition du conseil général ;
2° Au mode d'élection ;
3° A la convocation des collèges électoraux ;
4° Au recensement des votes ;
5° Aux conditions d'éligibilité ;
6° A la durée des fonctions ;
7° Aux vacances accidentelles par décès, option ou démission.

§ 1er. Composition du Conseil général.

551. De combien de membres se compose le conseil général ?

Chaque canton élit un membre du conseil général, quel que soit le nombre des cantons du département. Ce nombre est, en effet, très variable. Ainsi le département des Pyrénées-Orientales n'a que 17 cantons, tandis que la Corse en a 62 et le Nord 60. D'après la loi du 22 juin 1833 le nombre des conseillers généraux ne pouvait excéder le nombre de 30. Dans les départements qui avaient plus de 30 cantons on réunissait plusieurs cantons de manière à diviser le département en 30 circonscriptions électorales (art. 2 et 3). Ce maximum avait été supprimé par le décret du 3 juillet 1848.

§ 2. Mode d'élection.

552. Comment ont lieu les élections ?

La loi de 1833 avait établi un système d'élections restreint. La loi du 3 juillet 1848 a introduit le principe du suffrage universel, qui a été maintenu par la loi nou-

velle. L'élection se fait, dans la commune, sur les listes dressées pour les élections municipales.

En conséquence, le *corps électoral* se compose de tous les Français : 1° âgés de 21 ans ; 2° jouissant de leurs droits civils et politiques ; 3° domiciliés depuis une année dans la commune.

§ 3. Convocation des colléges électoraux

553. Comment sont convoqués les colléges électoraux ?

Par le pouvoir exécutif (1). Il doit y avoir un intervalle de *quinze jours francs* entre la date du décret de convocation et le jour de l'élection, qui est toujours un dimanche (art. 12).

554. Combien de temps est ouvert le scrutin ?

Les opérations électorales ne durent qu'un jour, quelle que soit l'importance des communes. Le scrutin est ouvert à *sept heures* du matin et clos à *six heures*. Le dépouillement a lieu immédiatement. Lorsqu'un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé le *dimanche suivant* (2).

§ 4. Recensement des votes et majorité nécessaire.

555. Comment a lieu le recensement des votes ?

Le recensement général des votes est fait par le bureau du chef-lieu du canton, où sont portés les procès-verbaux de chaque commune par deux membres du bureau. Le résultat est proclamé par le président, qui adresse tous les procès-verbaux et les pièces au préfet (art. 13).

(1) Jusqu'en 1871, les assemblées électorales étaient convoquées par le préfet.

(2) C'est une différence avec les élections législatives pour lesquelles le second tour de scrutin a lieu le deuxième dimanche (L. 30 novembre 1875, art. 4).

556. Quelle est la majorité nécessaire pour être élu?

Au premier tour de scrutin, il faut :

1° La *majorité absolue* des suffrages ordinaires ;

2° Un nombre de suffrages égal au *quart* des électeurs *inscrits*.

Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la *majorité relative*, quel que soit le nombre des votants (art. 14).

557. Quid, si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages ?

L'élection est acquise au plus âgé (art. 14).

§ 5. Conditions d'éligibilité.

558. La loi a établi des *conditions générales d'éligibilité ;* elle a prévu, en outre, certains cas d'*incapacité* et d'*incompatibilité*.

I. CONDITIONS GÉNÉRALES D'ÉLIGIBILITÉ.

559. Quelles sont les conditions générales d'éligibilité ?

Les conditions générales d'éligibilité sont :

1° L'âge de *vingt-cinq* ans accomplis ;

2° La jouissance des droits civils et politiques ;

3° L'inscription sur la liste des électeurs, ou la justification qu'on devait y être inscrit avant le jour de l'élection ;

4° Le domicile dans le département.

560. La condition de domicile ne peut-elle pas être suppléée ?

Oui, par l'inscription au rôle d'une des contributions directes ou la justification qu'on devait y être inscrit au 1er janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection ou qu'on a *hérité* (1), depuis cette époque, d'une propriété foncière dans le département (art. 6).

(1) La condition de domicile ne pourrait donc pas être suppléée par la justification d'une *dévolution testamentaire* depuis cette époque.

561. La loi n'apporte-t-elle pas une restriction à cette possibilité ?

Oui; le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne peut pas dépasser le *quart* du nombre total dont le conseil doit être composé.

562. Comment applique-t-on la règle que le nombre des non domiciliés ne peut pas dépasser le quart ?

En cas de renouvellement intégral (*par suite de dissolution*), un tirage au sort est fait par le conseil général, entre les conseillers non-domiciliés qui ont été élus.

En cas de renouvellement partiel, si le nombre légal des non domiciliés est déjà atteint, les voix données à un non domicilié sont des voix perdues. Il y a là une question d'incapacité.

563. Dans quels cas analogues y a-t-il lieu à un tirage au sort ?

Il y a lieu à un tirage au sort dans trois autres cas :

1° Lorsqu'un conseiller général élu dans plusieurs cantons n'a pas fait son option dans les *trois jours* qui suivent la vérification de ses pouvoirs, le conseil général détermine, en séance publique et par la voie du sort, à quel canton le conseiller appartiendra (art. 17).

2° En cas de renouvellement intégral, à la session qui suit ce renouvellement, le conseil général divise les cantons en deux séries, et il procède au tirage au sort pour régler l'ordre du renouvellement des séries (art. 21).

3° En matière d'élections au *conseil d'arrondissement*, le conseil général divise en deux séries les cantons de chaque arrondissement et il procède à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les deux séries. Le tirage est fait *par le préfet en conseil de préfecture* (L. 22 juin 1833, art. 25).

564. N'y a-t-il pas des cas d'inéligibilité temporaire ?

Il existe deux cas d'inéligibilité temporaire :

1° Aux termes de la loi du 7 juin 1873, les conseil-

lers généraux qui, sans excuse valable, refusent de remplir une des fonctions qui leur sont dévolues par les lois, sont déclarés démissionnaires par le conseil d'État, et *ne peuvent être réélus avant un an.*

2° Les conseillers généraux qui, ayant pris part à une délibération hors des réunions du conseil, ont été condamnés pour usurpation de fonctions, par application de l'art. 258 du Code pénal, *sont déclarés par le jugement inéligibles pendant trois ans à partir de la condamnation* (L. 10 août 1871, art. 34).

II. INCAPACITÉS ET INCOMPATIBILITÉS

565. Quelle différence y a-t-il entre les incapacités et les incompatibilités ?

L'élection d'un incapable est nulle et reste nulle quand même il serait devenu capable. Il n'en est pas de même en cas d'incompatibilité ; seulement l'élu doit opter entre la qualité de conseiller général et sa fonction.

566. Comment divise-t-on les incapacités et les incompatibilités ?

Elles sont *absolues*, ou *relatives*.

567. Quels sont les incapables d'une manière absolue ?

Ce sont les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire (art. 7).

568. Quels sont les incapables d'une manière relative ?

Sont incapables, d'une manière relative, un certain nombre de fonctionnaires dont la loi redoute l'influence dans leur ressort. Ils sont incapables d'être élus dans ce ressort, quand même ils donneraient leur démission ; mais ils peuvent être élus ailleurs, à charge de résigner leurs fonctions. Tels sont les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, les agents et comptables employés à l'assiette et à la per-

ception des contributions et au payement des dépenses publiques de toute nature, etc. — Il est évident, en effet, que le préfet ne peut pas être membre d'un conseil auquel il doit rendre compte de son administration et que les personnes placées sous sa dépendance ne peuvent faire partie d'un conseil qui contrôle les actes de leur supérieur.

569. Quelles sont les incompatibilités absolues ?

Ce sont les incompatibilités énumérées dans les paragraphes 1 et 9 de l'article 8 et qui frappent les préfets, sous-préfets, secrétaires-généraux, conseillers de préfecture, commissaires et agents de police. Ces fonctions sont des causes d'incapacité dans leur ressort, et des causes d'incompatibilité partout ailleurs.

570. Quelles sont les incompatibilités relatives ?

Ce sont les incompatibilités énumérées dans les autres paragraphes de l'art. 8 et dans l'art. 10 et qui frappent notamment les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux et les entrepreneurs des services départementaux.

§ 6. Durée des fonctions.

571. Quelle est la durée du mandat des conseillers généraux ?

Les conseillers généraux sont nommés pour six ans et renouvelés par *moitié* tous les *trois* ans (1). En cas de renouvellement intégral, le conseil général, à la session qui suit ce renouvellement, divise les cantons en deux séries comprenant chacune un nombre de cantons égal, ou qui, du moins, ne diffère que d'une unité si le nombre des cantons est impair. En outre, chacune des séries doit, autant que possible, être composée d'un nombre égal de cantons empruntés à chacun

(1) Autrefois, ils étaient nommés pour *neuf* ans et renouvelés par *tiers* tous les *trois* ans (L. 1833).

des arrondissements. Une fois les séries établies, le conseil général procède au tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement (art. 21).

§ 7. Vacances par décès, option ou démission.

572. Dans quel délai doit-il être pourvu aux vacances par décès, option ou démission ?

Aux termes de l'art. 22 les électeurs, en cas de vacance par l'une de ces trois causes, doivent être réunis dans le délai de *trois* mois. Toutefois, si le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du conseil général, l'élection partielle doit se faire à la même époque. A quoi bon, en effet, procéder à une élection qui devra être recommencée immédiatement après ?

573. Dans quel cas y a-t-il lieu à option ?

Le conseiller général élu dans plusieurs cantons est tenu de déclarer son option au président du conseil général, dans les huit jours qui suivent la vérification de ses pouvoirs. A défaut d'option dans ce délai, le conseil général détermine, en séance publique, et par la voie du sort, à quel canton le conseiller appartiendra (art. 17).

574. A qui les démissions doivent-elles être adressées ?

Antérieurement, c'était le préfet qui recevait les démissions, et en référait au Gouvernement (L. 22 juin 1833, art. 11). Aujourd'hui les démissions doivent être adressées au président du conseil général ou au président de la commission départementale, qui en donne immédiatement avis au préfet.

575. Dans quels cas un conseiller général est-il déclaré démissionnaire ?

La loi organique cite deux cas de démission forcée :

1° Tout conseiller général qui, par une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas prévus dans les art. 7 à 10 (1) ou se trouve frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur est déclaré démissionnaire (art. 18).

2° Lorsqu'un conseiller général a manqué à une session ordinaire, sans excuse légitime, il est déclaré démissionnaire (art. 19).

La démission est prononcée par le conseil général, dans le premier cas, d'office ou sur la réclamation de tout électeur ; dans le second cas, d'office, dans la dernière séance de la session.

576. N'existe-t-il pas une loi nouvelle relative à un cas de démission déclarée ?

Oui; la loi du 7 juin 1873 confère au conseil d'État le droit de déclarer démissionnaire le conseiller général (*conseiller d'arrondissement* ou *municipal*) qui aura refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois (V. n° 227).

577. Comment statue, dans ce cas, le conseil d'État ?

Le conseil d'Etat, saisi dans les trois mois, par le ministre de l'intérieur, sur l'avis du préfet, statue dans ce cas, comme *tribunal de premier et dernier ressort*.

578. Quels sont les refus de fonctions qui ont motivé cette loi ?

Ce sont les refus de remplir certaines fonctions attachées par une loi au titre de conseiller général. Par exemple :

1° Le refus de faire partie du conseil de révision, en matière de recrutement militaire (L. 27 *juillet* 1872, *art.* 27);

2° Le refus de faire partie de la *commission dite d'ar-*

(1) C'est-à-dire est pourvu d'un conseil judiciaire, ou est nommé à l'une des fonctions énumérées dans les seize paragraphes de l'art. 8.

rondissement (1) chargée d'arrêter, pour chaque arrondissement, la liste annuelle du jury (L. 21 *novembre* 1872, *art.* 11).

3° Le refus de faire partie de la *commission spéciale*, chargée de dresser les listes d'électeurs pour les élections des juges de commerce (L. 21 *décembre* 1871, *nouv. art.* 619 C. *comm.*).

SECTION II

SESSIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

579. Le titre III de la loi organique, comprenant les art. 23 à 36, est consacré aux sessions des conseils généraux. Ces articles sont relatifs :

1° Au nombre des sessions ;

2° A la nomination du bureau ;

3° Aux règles des séances et des délibérations ;

4° A la dissolution du conseil général.

§ 1^er^. Nombre des sessions.

580. Comment divise-t-on les sessions du conseil général ?

On les divise en sessions *ordinaires* et sessions *extraordinaires*.

A. Sessions ordinaires.

581. Combien y a-t-il de sessions ordinaires ?

Il y a aujourd'hui deux sessions ordinaires.

La première a lieu de plein droit le second lundi qui suit le jour de Pâques (L. 12 août 1876, modifiant l'art. 23, § 3 de la loi organique). Auparavant le jour de son ouverture était fixé par le conseil général dans la

(1) Voir nos *Répétitions de droit criminel*, 2e édition, n° 697.

session du mois d'août précédent. Lorsque le conseil général s'était séparé sans avoir pris aucune décision à cet égard, le jour était fixé et la convocation faite par la commission départementale. Aujourd'hui il y a une date uniforme pour toute la France.

La durée de cette première session ne peut excéder *quinze jours*.

La seconde session qui est la plus importante commence de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août, et ne peut être retardée que par une loi. Sa durée ne peut excéder *un mois*. C'est dans cette session que sont délibérés le budget et les comptes.

B. Sessions extraordinaires.

582. Dans quels cas y a-t-il lieu à une session extraordinaire ?

Le conseil général peut être réuni extraordinairement toutes les fois que les besoins du service l'exigent. Si, par exemple, les Chambres n'avaient pas voté le budget avant le 15 août, il y aurait lieu de retarder la session d'août du conseil général et de le convoquer plus tard extraordinairement. En effet, le conseil général ne peut discuter le budget départemental qu'après le vote du budget général, contenant fixation des centimes départementaux.

583. Comment sont convoquées les sessions extraordinaires ?

Les sessions extraordinaires sont convoquées :

1° Par décret du pouvoir exécutif;

2° Par le préfet, lorsque les *deux tiers* des membres en ont adressé la demande *écrite* au président (art. 24).

584. Quelle est la durée des sessions extraordinaires ?

Elle ne peut excéder *huit jours*.

§ 2. Nomination du bureau.

585. Comment est nommé le bureau du conseil général ?

A partir de 1852, le bureau qui autrefois était élu par le conseil général l'a été par l'empereur qui nommait les président, vice-président et secrétaires. La loi nouvelle a rétabli l'ancien système. Aujourd'hui le conseil général nomme lui-même son président, un ou plusieurs vice-présidents et ses secrétaires. Cette nomination a lieu, à l'ouverture de la session d'août, sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonctions de secrétaire (art. 25). L'élection des membres du bureau a lieu par votes successifs, au scrutin secret. Les secrétaires et les vice-présidents, s'il y en a plusieurs, sont élus au scrutin de liste. L'élection a lieu à la majorité absolue. Si le premier tour de scrutin n'a pas donné de résultat, le conseil procède à un second tour de scrutin, et ensuite à un scrutin de ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix. En cas d'égalité de suffrages, l'élection appartient au plus âgé. Le bureau ainsi constitué reste en fonctions jusqu'à la session d'août de l'année suivante (1).

§ 3. Règles relatives aux séances et aux délibérations.

586. Par qui est fait le règlement intérieur du conseil général ?

Chaque conseil général fait son règlement intérieur (art. 26), en s'inspirant des traditions qui se sont formées sous l'influence des nécessités ou des convenances locales (2).

(1) *Circulaire du ministre de l'intérieur, du 18 octobre 1871.*
(2) Voir dans le *Code manuel du conseiller général* de M. Valette, un excellent modèle de règlement intérieur.

587. Le préfet a-t-il entrée au conseil général ?

Non seulement le préfet a entrée au conseil général ; mais on peut dire que sa présence, sans être indispensable, est pour lui un devoir. Il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations, *excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes* (art. 27).

588. Les séances sont-elles publiques ?

Oui, en principe. Néanmoins, sur la demande de *cinq* membres, du président ou du préfet, le conseil général peut décider qu'il se formera en comité secret. La proposition ne doit donner lieu à aucune discussion. Le président consulte l'assemblée, qui prononce par assis et levé.

589. A qui appartient la police de l'assemblée ?

Le président a seul la police de l'assemblée (1). Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal, et le procureur de la République en est immédiatement saisi (art. 29).

590. Quelles sont les règles des délibérations ?

Le conseil général ne peut délibérer si la moitié plus un des membres dont il doit être composé n'est présente. Cette majorité doit être calculée d'après l'effectif réglementaire du conseil, c'est-à-dire d'après le nombre des cantons, sans tenir compte des vacances.

591. Comment sont recueillis les votes ?

En principe les votes sont recueillis au *scrutin secret*. Par exception ils sont recueillis au *scrutin public* toutes les fois que le *sixième* des membres *présents* le demande. — En cas de partage, la voix du président est *prépondérante* (art. 30).

(1) Il s'agit seulement de la police *intérieure*. Une délibération du conseil général de l'Aude, chargeant le président de veiller à la police *extérieure* de l'assemblée et de prendre à cet effet toutes les mesures nécessaires, a été annulée par un arrêt du conseil d'Etat du 14 décembre 1872.

592. N'y a-t-il pas des votes qui ont toujours lieu au scrutin secret ?

Les votes sur les *nominations* ont toujours lieu au scrutin secret. L'art. 30 ajoutait : *les votes sur les validations d'élections contestées;* mais nous verrons (V. n°) que la loi du 31 juillet 1873 a transporté au conseil d'Etat la vérification des pouvoirs des membres des conseils généraux.

§ 4. Du compte rendu et des procès-verbaux des séances.

593. Quelles sont les règles relatives au compte rendu des séances ?

Le conseil général doit établir jour par jour :

1° Un compte rendu sommaire et officiel de ses séances qui est tenu à la disposition de tous les journaux du département dans les quarante-huit heures qui suivent la séance (art. 31) ;

2° Un procès-verbal de ses séances contenant les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions.

Tout électeur ou contribuable du département a le droit de demander la communication, sans déplacement, et de prendre copie de toutes les délibérations du conseil ainsi que des procès-verbaux des séances publiques et de les reproduire par la voie de la presse (art. 32).

594. Quelle disposition contient la loi relativement à la reproduction du compte rendu ?

Les journaux ne peuvent apprécier une discussion sans reproduire en même temps la portion du compte rendu afférente à cette discussion (1). Les contra-

(1) Cette disposition n'est autre chose que le rétablissement du délit de comptes rendus *parasites, parallèles, horizontaux, longitudinaux*, etc., qui avait tant exercé la verve des journaux de l'opposition dans les dernières années de l'empire. On a voulu ménager l'amour-propre des Mirabeau départementaux (V. le discours de M. Bethmont, *Journal officiel*, p. 1995, 2410).

ventions à cette disposition sont punies d'une amende de cinquante à cinq cents francs (art. 31).

§ 5. Annulation des délibérations.

595. Comment peuvent être annulées les délibérations du conseil général ?

Elles peuvent être annulées soit par un décret, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, soit par un arrêté du préfet.

Sont annulés par décret tout acte et toute délibération relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans les attributions du conseil (art. 33). Les projets de décret qui ont pour objet l'annulation de ces délibérations sont portés à l'assemblée générale du conseil d'Etat (Décr. 2 août 1879, art. 7, § 6).

Sont annulées, par un arrêté motivé du préfet, les délibérations prises hors des réunions du conseil, prévues ou autorisées par la loi : — Le préfet, après avoir déclaré la réunion illégale, et prononcé la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement, et transmet son arrêté au procureur général pour l'application, s'il y a lieu, de l'art. 258 du Code pénal, qui punit l'immixtion dans des fonctions publiques d'un emprisonnement de *deux* à *cinq* ans. En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés par le jugement exclus du conseil et inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation (art. 34).

§ 6. Dissolution du conseil général.

596. Quelles sont les règles relatives à la dissolution d'un conseil général ?

La dissolution est prononcée par le chef du pouvoir exécutif; mais il faut distinguer si elle a lieu pendant

les sessions ou dans l'intervalle des sessions législatives :

1° **Pendant les sessions législatives**, le président de la République ne peut prononcer la dissolution que sous l'obligation expresse d'en rendre compte aux Chambres dans le plus bref délai possible. En ce cas, une *loi* fixe la date de la nouvelle élection, et décide si la commission départementale doit conserver son mandat jusqu'à la réunion du nouveau conseil général, ou autorise le pouvoir exécutif à en nommer provisoirement une autre (art. 35).

2° **Dans l'intervalle des sessions**, le président de la République peut prononcer la dissolution d'un conseil général par un décret motivé, et pour des causes spéciales à ce conseil. Le décret de dissolution convoque en même temps les électeurs du département pour le *quatrième dimanche* qui suit sa date. Le nouveau conseil général se réunit de plein droit le *deuxième lundi* après l'élection, et nomme sa commission départementale (art. 36).

597. Un décret de dissolution peut-il être rendu par voie de mesure générale ?

Non, dit l'art. 36. *Il ne peut jamais être rendu par voie de mesure générale*. Ce paragraphe fait évidemment allusion à l'acte énergique et salutaire de M. Gambetta qui, dans l'intérêt supérieur de la Défense nationale, avait prononcé la dissolution de tous les conseils généraux de France.

SECTION III

DU CONTENTIEUX DES ÉLECTIONS.

598. Qui peut arguer de nullité les élections ?

D'après l'art. 15 de la loi organique, les élections ne pouvaient être arguées de nullité que par les électeurs du canton. Aujourd'hui elles peuvent l'être par tout

électeur du canton, par les candidats, par les membres du conseil général et par le préfet (L. 31 juillet 1875).

599. Sur quoi peuvent être fondées les réclamations ?

Les réclamations formées par les électeurs, les candidats et les membres du conseil général peuvent être fondées, soit sur une incapacité légale, soit sur une irrégularité des opérations électorales. Celles formées par le préfet ne peuvent être fondées que sur l'inobservation des conditions et formalités prescrites par les lois.

600. Par qui sont jugées les réclamations ?

D'après la loi de 1871 le conseil général, à l'exemple des assemblées politiques, vérifiait lui-même, et sans recours, les pouvoirs de ses membres. Depuis la loi du 31 juillet 1875, les réclamations sont jugées par le conseil d'État, suivant les formes adoptées pour le jugement des affaires contentieuses.

601. Dans quel délai les réclamations doivent-elles être faites ?

Il faut distinguer si la réclamation émane d'un électeur ou du préfet :

1° **Réclamations des électeurs.** — Si la réclamation n'a pas été consignée dans le procès-verbal, elle doit être déposée dans les *dix jours* qui suivent l'élection, soit au secrétariat de la section du contentieux du conseil d'État, soit au secrétariat général de la préfecture du département où l'élection a eu lieu. Il en est donné récépissé et la réclamation est notifiée dans le délai d'un mois, à compter du jour de l'élection.

2° **Réclamations du préfet.** — Le préfet a, pour réclamer contre les élections, un délai de *vingt jours*, à partir du jour où il a reçu les procès-verbaux des opérations électorales.

602. Comment les réclamations sont-elles jugées ?

Elles sont jugées sans frais, dispensées du timbre et du ministère des avocats.

603. Dans quel délai doivent-elles être jugées ?

Dans le délai de *trois* mois.

604. Sur quoi peut porter le débat ?

Uniquement sur les griefs relevés dans les réclamations, à l'exception des moyens d'ordre public qui peuvent être produits en tout état de cause.

605. Comment procède le conseil d'État lorsque la réclamation est fondée sur l'incapacité légale de l'élu ?

Il surseoit à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été jugée par le tribunal civil compétent, et fixe un bref délai dans lequel la partie qui a élevé la question préjudicielle doit justifier de ses diligences. — S'il y a appel, l'acte d'appel doit, à peine de nullité, être notifié à la partie dans les *dix jours* du jugement.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL (1).

606. Comment divise-t-on les attributions du conseil général ?

La loi du 10 août 1871, se plaçant au point de vue de l'autorité des actes du conseil général, a divisé ses attributions en quatre classes, savoir :

1° Délibérations définitives et exécutoires sans approbation ;

2° Délibérations exécutoires après approbation ;

3° Avis et propositions ;

4° Vœux.

En outre, deux lois postérieures ont attribué au conseil général des attributions politiques. Enfin, une loi de 1851 l'a investi d'une véritable attribution contentieuse.

(1) V. Chabrol, *Essai sur les attributions du conseil général* ; — Deloynes, *La loi départementale française et la loi provinciale belge.*

SECTION I

DÉLIBÉRATIONS EXÉCUTOIRES SANS APPROBATION.

607. Comment divise-t-on les délibérations exécutoires sans approbation ?

Elles se divisent en délibérations définitives, dont l'exécution ne peut être empêchée que par une *annulation*, et en délibérations dont l'exécution peut être retardée par une *suspension*.

608. Quelles sont les différences entre l'annulation et la suspension ?

On peut signaler trois différences principales entre l'annulation et la suspension :

1° L'annulation ne peut être prononcée que pour excès de pouvoir, violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 47). Il suffit, au contraire, que la suspension soit motivée (art. 49).

2° L'annulation ne peut être prononcée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. — Un décret simple est suffisant pour la suspension.

3° L'annulation doit être demandée par le préfet dans le délai de *vingt jours*, à partir de la *clôture de la session*. Le recours formé par le préfet doit être notifié au président du conseil général et au président de la commission départementale. Si, dans le délai de *deux mois*, à partir de la notification, l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire. — La suspension doit être prononcée dans le délai de *trois mois*, à partir de la clôture de la session, sinon la délibération est exécutoire (1).

(1) M. Vuatrin, *à son cours*.

§ 1er. **Délibérations exécutoires sauf annulation.**

609. Quelle a été sur ce point l'innovation principale de la loi de 1871 ?

Avant la loi de 1871, les délibérations exécutoires sauf annulation étaient l'exception; elles sont devenues la règle. C'est en ce sens qu'on peut dire de cette loi qu'elle a véritablement décentralisé.

610. Quelles sont les délibérations exécutoires à moins d'annulation ?

Le conseil général statue définitivement : 1° sur la répartition des impôts directs; 2° sur les centimes additionnels départementaux et communaux; 3° sur certains emprunts départementaux; 4° sur la révision des sections électorales; 5° sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun; 6° sur les dons et legs; 7° sur les routes départementales et chemins vicinaux; 8° sur les chemins de fer d'intérêt local; 9° sur toutes les affaires énumérées dans l'art. 46.

— Nous donnerons quelques éclaircissements sur quelques-unes de ces attributions.

1° IMPOTS DIRECTS.

611. Nous verrons que les impôts directs se divisent en impôts de *répartition* et en impôts de *quotité*. Les impôts directs de répartition sont l'impôt *foncier*, l'impôt *personnel et mobilier*, et l'impôt des *portes et fenêtres*. Il y a quatre degrés de répartition. La somme totale fixée par la loi de finances est répartie entre les départements par le corps législatif; entre les arrondissements par le conseil général; entre les communes par le conseil d'arrondissement, et entre les particuliers par une *commission de répartiteurs*. Ceci exposé :

612. Que fait le conseil général avant d'effectuer la répartition ?

Il statue, dit l'art. 37, sur les demandes en réduction

de contingent délibérées par les *conseils compétents*. Il prononce définitivement sur les demandes en réduction formées par les communes et soumises d'abord à ces mêmes conseils.

613. Pourquoi la loi se sert-elle des mots : conseils compétents ?

La loi a évité de parler des conseils d'arrondissement pour réserver la question des *conseils cantonaux* qui est depuis longtemps à l'étude (1). On voudrait créer un lien entre les petites communes en leur donnant des intérêts communs, en faisant du canton une personne civile, ayant son administration, son budget, etc. On voudrait, en un mot, rétablir en le perfectionnant le système des *municipalités de canton* qui a fonctionné de 1793 à 1798.

614. Comment serait faite la répartition si le conseil général avait négligé de la faire ?

Dans ce cas, dit l'art. 39, les *mandements des contingents* (2) sont délivrés par le préfet (3), d'après les bases de la répartition précédente, *sauf les modifications à porter dans le contingent en exécution des lois* (4).

(1) V. sur la question cantonale, Vivien, *Etudes administratives*, t. II, p. 71. — L'art. 77 de la constitution de 1848 avait posé en principe qu'il y aurait dans chaque canton un *conseil cantonal*. Un projet de loi, dont Odilon Barrot était le rapporteur, avait été préparé à cet effet; mais l'attentat du 2 décembre 1851 contre la représentation nationale empêcha d'y donner suite.

(2) On entend par *mandement des contingents*, l'acte par lequel le préfet rend exécutoire le contingent de chaque arrondissement dans chacun des trois impôts de répartition.

(3) En Belgique, cette répartition est faite par la *députation permanente*, qui correspond à notre commission départementale.

(4) Les modifications en exécution des lois consistent, par exemple, à augmenter ou à diminuer le contingent de l'impôt foncier selon que le nombre des propriétés bâties a augmenté ou diminué dans l'arrondissement.

2° CENTIMES ADDITIONNELS DÉPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX.

615. Quel est le rôle du conseil général en matière de centimes départementaux ?

Il vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois, il peut voter, en outre, les centimes extraordinaires dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances (V. n° 471).

616. Quelles sont ses attributions relativement aux centimes communaux ?

Il arrête chaque année, à sa session d'août, dans les limites fixées annuellement par la loi de finances, le maximum du nombre des centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés à voter, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale (V. n° 477). — Dans le cas où le conseil général se séparerait sans l'avoir arrêté, le maximum fixé par l'année précédente serait maintenu jusqu'à la session d'août de l'année suivante (art. 42).

3° EMPRUNTS DÉPARTEMENTAUX.

617. Quels sont les pouvoirs du conseil général en matière d'emprunts ?

Il peut voter, sans autorisation, des emprunts remboursables dans un délai n'excédant pas *quinze années*, sur les ressources ordinaires et extraordinaires (art. 40).

4° RÉVISION DES SECTIONS ÉLECTORALES.

618. Quels sont les pouvoirs du conseil général en matière de sections électorales ?

Disons d'abord quelques mots sur ce qu'on entend par *sectionnement électoral des communes*. — Dans chaque commune les élections municipales ont lieu au scrutin de liste. Mais comme il y a des communes qui ont une

population assez considérable, et un périmètre assez étendu pour qu'il s'y forme des intérêts de quartier, distincts et opposés, on a pensé qu'il était bon de leur assurer une représentation spéciale au sein du conseil. — Il y a également des communes dont une partie des habitants sont réunis et agglomérés tandis que les autres sont répartis par petits groupes, et forment des hameaux et des écarts. Il arrive fréquemment, dans ce cas, que les habitants de ces hameaux ou de ces écarts s'abstiennent en masse, lors des élections municipales, jugeant inutile de se déranger pour donner l'apport de leurs voix à une liste composée uniquement par l'agglomération urbaine. De là, l'idée du sectionnement qui consiste à diviser la commune en un certain nombre de sections électorales, afin d'assurer la juste représentation de tous les intérêts au sein du conseil municipal et la sincérité du suffrage universel (1). — A cet effet, l'art. 3 de la loi du 14 avril 1871 et l'art. 43 de la loi du 10 août suivant disposent que le conseil général doit procéder chaque année à la division des communes en sections électorales et en dresser un tableau qui servira pour toutes les élections à faire dans l'année. Chaque section doit élire un nombre de conseillers proportionné au chiffre de sa population; mais en aucun cas une section ne peut nommer *moins de deux conseillers*. Le sectionnement est fait par le conseil sur l'initiative, soit du préfet, soit d'un membre du conseil général ou du conseil municipal de la commune intéressée.

(1) Nous exposons le système; nous ne l'apprécions pas. Nous pensons, au contraire, que le sectionnement présente de nombreux inconvénients. Il fausse l'élection en empêchant la population de manifester ses préférences. Tel conseiller élu par 500 voix, vu le petit nombre des électeurs de la section, aurait pu en obtenir 5,000 au scrutin de liste, pendant que tel autre candidat, élu dans une forte section par plus de 5,000 voix, n'aurait peut-être pas été élu sur une liste générale. En outre le sectionnement détruit l'unité de la représentation. Les représentants des sections ne s'occupent pas de l'intérêt général, mais uniquement de leur section.

5° CHEMINS VICINAUX DE GRANDE COMMUNICATION ET D'INTÉRÊT COMMUN.

619. Quels sont les pouvoirs du conseil général en matière de chemins vicinaux ?

Le conseil général opère la reconnaissance, détermine la largeur et prescrit l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. — Cette reconnaissance étant un véritable classement doit, conformément à l'art. 46, § 7, être précédée de l'avis des *conseils compétents*, c'est-à-dire des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement. — Cette attribution du conseil général appartenait autrefois au préfet.

620. Quel est l'effet de la décision du conseil général portant reconnaissance et fixation de la largeur ?

Elle attribue définitivement au chemin, le sol compris dans les limites qu'elle détermine (L. 21 mai 1836, art. 15).

621. Comment est fixée l'indemnité ?

Elle est fixée, à défaut d'arrangement à l'amiable, par le juge de paix, sur rapport d'experts, nommés, l'un par le sous-préfet, et l'autre par le propriétaire. En cas de discord, le tiers-expert est nommé par le conseil de préfecture (L. 1836, art. 15 et 17).

622. Cette attribution de propriété s'applique-t-elle aux terrains bâtis ou clos de murs ?

Non. — Dans ce cas, les terrains ne peuvent être acquis qu'à l'amiable ou par voie d'expropriation.

623. Quel est l'effet de la décision du conseil général portant ouverture ou redressement ?

Elle équivaut à une déclaration d'utilité publique, et donne lieu à une expropriation spéciale.

624. Que présente de spécial cette expropriation ?

Le jury se compose de quatre jurés seulement. Le magistrat, directeur du jury, a voix délibérative en cas de partage (L. 21 mai 1836, art. 16).

6° DONS ET LEGS.

625. Quels sont les pouvoirs du conseil général en matière de dons et legs ?

Il statue définitivement sur l'acceptation des dons et legs faits au département, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation des familles (art. 46, n° 5) (1).

626. Quelles étaient les conditions requises en cette matière sous l'empire de la loi du 18 juillet 1866 ?

Il fallait pour que le conseil général statuât définitivement :

1° Qu'il n'y eût pas réclamation des familles;

2° Que la libéralité n'impliquât pour le département aucune charge ou affectation immobilière.

627. Quel est le droit du préfet en cette matière ?

Le préfet accepte ou refuse les dons et legs, en vertu de la décision du conseil général ou du conseil d'État, selon qu'il y a, ou non, réclamation des familles. En outre, il peut toujours accepter les dons et legs, à titre conservatoire. La décision qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation.

628. Quel est l'effet de cette acceptation à titre conservatoire ?

En ce qui concerne les dons, cette acceptation présente l'avantage de prévenir la caducité de la donation, en cas de mort du donateur avant la décision du conseil général, ou le décret d'autorisation, et d'empêcher le changement de volonté du donateur. Relativement à

(1) Lorsqu'il y a réclamation des familles l'acceptation doit être autorisée par le conseil d'État, et si la libéralité excède 50,000 francs, l'affaire doit être portée en assemblée générale.

cette dernière éventualité, la transcription de l'acceptation provisoire empêche toute aliénation postérieure ou toute constitution de droits réels de la part du donateur. En outre, elle donne droit aux fruits de l'immeuble donné à partir du jour où elle a eu lieu. — En ce qui concerne les legs, elle permet au préfet d'intenter une demande en délivrance, et de faire courir les intérêts, s'il s'agit d'une somme d'argent, à partir du jour de cette demande, aux termes de l'art. 1014 du Code civil (1).

7° ROUTES DÉPARTEMENTALES ET CHEMINS VICINAUX.

629. En quoi consistent les attributions du conseil général en matière de routes départementales?

Il statue définitivement sur le classement et la direction des routes départementales. Avant la loi de 1871, il ne statuait sur le classement et la direction de ces routes *qu'autant que leur tracé ne se prolongeait pas sur le territoire d'un autre département.* — Dans le cas contraire, il était statué par un décret rendu en conseil d'État. — C'est avec raison que cette restriction n'a pas été maintenue, car elle tendait à supprimer la règle, la plupart des routes départementales se prolongeant sur le territoire d'un département voisin. L'application de ce principe ne présente, du reste, aucun inconvénient, car les conseils généraux des départements traversés par la route, peuvent s'entendre entre eux pour procéder s'il y a lieu au raccordement des routes (2).

(1) Voir, sur cette matière, un article de M. Aucoc, dans l'*Ecole des communes*, année 1854.

(2) La loi du 10 août 1871 a apporté une modification importante à l'organisation du service des routes départementales, confié exclusivement jusqu'alors aux ingénieurs des ponts et chaussées, en décidant que les conseils généraux pourraient charger de ce service les agents voyers départementaux.

630. Quels sont les pouvoirs du conseil général relativement aux chemins vicinaux ?

Le conseil général statue définitivement sur :

1° Le classement, la direction et la fixation de la largeur des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun ;

2° La désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien desdits chemins et la fixation du contingent annuel de chaque commune (1) ;

3° La répartition des subventions accordées sur les fonds de l'État ou du département aux chemins vicinaux de toute catégorie (2) ;

4° La désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et du mode d'exécution des travaux à la charge du département ;

5° Le taux de la conversion en argent des journées de prestation ;

6° Le déclassement des chemins vicinaux.

8° Chemin de fer d'intérêt local (3).

631. Quels sont les pouvoirs du conseil général, en matière de chemins de fer d'intérêt local ?

Il statue sur la direction des chemins d'intérêt local, sur le mode et les conditions de leur construction, sur les traités et dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation. — Toutefois cette disposition n'a pas abrogé la loi du 12 juillet 1865, sur les chemins de fer d'intérêt local. D'un côté, un pareil chemin de fer ne peut guère être établi sans qu'il soit nécessaire d'ac-

(1) Cette fixation était faite autrefois par le préfet.

(2) Avant la loi de 1871, il fallait un décret pour les chemins dont le tracé se prolongeait sur le territoire d'autres départements.

(3) V. Oppermann, *Traité complet des chemins de fer d'intérêt local* ; Constant Thérion, *Des chemins de fer d'intérêt local*.

quérir des terrains par voie d'expropriation. L'entreprise devra donc être déclarée d'utilité publique par un décret. D'un autre côté, comme l'Etat intervient ordinairement dans l'opération par une subvention fixée au *quart*, au *tiers* ou à la *moitié* de la dépense, suivant le produit du centime dans le département, le Gouvernement a toujours le droit d'examiner le contrat de concession et les conditions du cahier des charges, et, par suite, de refuser son adhésion. De sorte que le conseil général n'est appelé à statuer souverainement que lorsque, renonçant à toute subvention de l'Etat, il ouvre la voie ferrée sur des terrains dont la cession a été opérée à l'amiable (1).

9° Affaires énumérées dans l'article 46.

682. Les principales autres matières énumérées dans l'art. 46, sur lesquelles le conseil général statue définitivement, sont les suivantes :

1° Acquisition, aliénation et échange des propriétés départementales quand elles ne sont pas affectées à un service public ;

2° Mode de gestion des propriétés départementales ;

3° Baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ;

4° Changement de destination des propriétés et des édifices départementaux, autres que les hôtels de préfecture et de sous-préfecture, et des locaux affectés aux cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie et aux prisons ;

5° Actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence, dans lesquels la commission départementale pourra statuer (2) ;

(1) Circulaire du ministre de l'intérieur du 8 octobre 1871.

(2) C'était auparavant le préfet qui, dans les cas d'urgence, avait qualité pour engager l'action ou pour y défendre.

6° Transaction concernant les droits des départements (1);

7° Recettes et dépenses des établissements d'aliénés;

8° Service des enfants assistés;

9° Délibération des conseils municipaux ayant pour but l'établissement, la suppression ou les changements de foires et marchés (2);

10° Changement à la circonscription des communes d'un même canton et à la désignation de leurs chefs-lieux, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux (3).

§ 2. Délibérations exécutoires sauf suspension.

633. Quelles sont les délibérations exécutoires sauf suspension ?

Le conseil général délibère :

1° Sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales affectées aux hôtels de préfecture et de sous-préfecture, aux écoles normales, aux cours d'assises et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons;

2° Sur le changement de destination des propriétés départementales, affectées à l'un des services ci-dessus énumérés;

3° Sur la part contributive à imposer au département

(1) L'avis de trois jurisconsultes n'est pas exigé. La circulaire du 4 août 1860 se borne à le conseiller. Au contraire, pour les transactions intéressant les communes, cet avis est obligatoire (arrêté du 21 frimaire an XII).

(2) Il ne s'agit que des foires et marchés autres que ceux de simple approvisionnement. Ceux d'approvisionnement peuvent être établis par une simple délibération du conseil municipal.

(3) Les changements de chefs-lieux des communes sont approuvés *par décret*, lorsque l'avis du conseil municipal est contraire. Les changements à la circonscription des communes d'un même canton sont approuvés par décret, rendu en conseil d'État, lorsque l'avis d'un conseil municipal ou de plusieurs conseillers municipaux est contraire ou accompagné de réserves; et par une *loi*, lorsque l'avis du conseil général est contraire (L. 24 juillet 1867).

dans les travaux exécutés par l'Etat, qui intéressent le département ;

4° Sur les demandes des conseils municipaux : 1° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe d'octroi sur des matières non comprises dans le tarif général (1); 2° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif; 3° pour l'assujettissement à la taxe, d'objets non encore imposés dans le tarif local ; 4° pour les modifications aux règlements et aux périmètres existants ;

5° Sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental, dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres (2).

634. Observation. — Les délibérations relatives à ces matières sont exécutoires si, *dans le délai de trois mois*, à partir de la clôture de la session, un *décret motivé* n'en a pas suspendu l'exécution.

SECTION II

DÉLIBÉRATIONS EXÉCUTOIRES APRÈS APPROBATION.

635. Quelles sont les délibérations qui ne sont exécutoires qu'après une approbation expresse ?

Ces délibérations sont relatives :

1° Aux impositions extraordinaires qui dépassent le maximum fixé annuellement par la loi de finances ;

2° Aux emprunts départementaux remboursables dans un délai excédant 15 années ;

(1) Le tarif général a été établi par le règlement d'administration publique du 12 février 1870.

(2) Ainsi le conseil général doit désigner dans la session d'août trois de ses membres pour faire partie de la commission chargée de dresser la liste des électeurs pour les élections des juges de commerce (L. 21 décembre 1871).

3° Aux dons et legs faits au département quand ils donnent lieu à réclamation ;

4° Au vote du budget et aux comptes du préfet.

SECTION III

AVIS ET PROPOSITIONS.

§ 1er. Avis.

636. Quelles sont les affaires sur lesquelles le conseil général est appelé à donner son avis ?

Aux termes de l'art. 50, le conseil général donne son avis :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux, lorsqu'il n'y a pas accord entre les conseils municipaux (1);

2° Sur la soumission au régime forestier des bois taillis ou futaies appartenant aux communes, et sur la conversion en bois de terrains en pâturage;

3° Sur les délibérations des conseils municipaux relatives à l'aménagement, au mode d'exploitation, à l'aliénation et au défrichement des bois communaux;

4° Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis, en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il est consulté par les ministres.

637. Observation. — On voit par la rédaction de cet article que les avis que le conseil général est appelé à donner se divisent en *avis obligatoires* et en *avis facultatifs*. En aucun cas, l'avis du conseil général ne lie l'administration, seulement s'il n'avait pas été consulté dans un des cas où il devait l'être, la décision interve-

(1) S'il y a accord entre les conseils municipaux, le conseil général statue définitivement.

nue pourrait être l'objet d'un recours contentieux au conseil d'État, pour violation des formes prescrites.

§ 2. Propositions.

638. Dans quels cas le conseil général fait-il des propositions ?

Le conseil général fait des propositions relativement à la répartition des secours et des subventions dont le montant est inscrit au budget de l'État pour :

1° Les travaux des églises et des presbytères;

2° Les établissements et institutions de bienfaisance;

3° L'acquisition, la construction et les réparations de maisons d'écoles et de salles d'asile;

4° Les comices et associations agricoles (art. 68).

A cet effet, le conseil général dresse un tableau collectif des propositions, en les classant par ordre d'urgence. — Aussitôt après la session d'août, les propositions du conseil général sont transmises au ministre de l'intérieur, qui arrête la répartition définitive sur les *états de renseignements* qui ont dû lui être transmis avant la fin de juin (1).

SECTION IV

RÉCLAMATIONS ET VŒUX.

639. Sur quelles matières le conseil général peut-il faire des réclamations et émettre des vœux ?

Aux termes de l'art. 51 :

Le conseil général peut adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les *réclamations* qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département ainsi que son opinion sur l'état

(1) Circulaires du ministre de l'intérieur du 8 octobre 1871 et du [illegible] 1872.

et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département.

Il peut émettre des *vœux* sur toutes les *questions économiques* et d'*administration générale*; mais les *vœux politiques* lui sont interdits (1). Ainsi il peut émettre des vœux sur la réduction du service militaire, sur la réforme de notre système d'impôts, sur l'enseignement obligatoire et laïque; mais il ne pourrait pas, par exemple, émettre un vœu sur la révision de la constitution.

640. Quelle est la sanction de l'interdiction des vœux politiques ?

La sanction est la nullité de la délibération prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 33).

SECTION V

ATTRIBUTIONS POLITIQUES.

641. En quoi consistent les attributions politiques des conseils généraux ?

Ces attributions sont au nombre de deux :

1° Aux termes de l'art. 4 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, les membres des conseils généraux font partie de l'*Assemblée électorale* chargée de procéder à l'élection des sénateurs dans chaque département (V. n° 39);

2° La loi du 15 février 1872, dite *loi Treveneuc*, en prévision d'une dissolution illégale ou d'un obstacle apporté à la réunion des Chambres, dispose que les conseils généraux s'assembleront de plein droit, au chef-lieu du département, ou partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir des garanties suffisantes pour la liberté

(1) Le projet de loi autorisait les vœux politiques (Voir la discussion au *Journal officiel* d'août 1871, p. 2104, 2137, 2138, 2139).

de leurs délibérations. — Ainsi réuni, chaque conseil général pourvoit d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal. Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque conseil général, se réunit dans le lieu où se sont rendus les membres du gouvernement légal et les députés qui ont pu se soustraire à la violence. Cette assemblée est chargée de prendre pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre; elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays.

SECTION VI

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES.

642. Les conseils généraux étant des assemblées délibérantes n'ont pas, en principe, d'attributions contentieuses. Toutefois on peut voir une sorte d'attribution contentieuse dans le pouvoir déféré aux conseils généraux par la loi du 5 avril 1851. Aux termes de cette loi les conseils municipaux peuvent accorder aux sapeurs-pompiers blessés dans un service commandé ou, en cas de mort, à leurs femmes et à leurs enfants, des secours ou des pensions. — Un recours est ouvert contre la délibération du conseil municipal, à toute partie intéressée et notamment au maire et au préfet. Ce recours est porté devant le conseil général qui statue en dernier ressort, après avoir entendu le préfet.

SECTION VII

FONCTIONS ET PRÉROGATIVES INDIVIDUELLES DES MEMBRES DES CONSEILS GÉNÉRAUX.

643. Un certain nombre de lois ont investi les membres des conseils généraux, considérés individuel-

lement, de diverses fonctions et prérogatives. Ainsi :

1° Ils sont électeurs sénatoriaux (L. 24 février 1875, art. 4);

2° Ils figurent dans la commission spéciale chargée de dresser la liste des électeurs qui doivent élire les membres des tribunaux de commerce (L. 21 décembre 1871) (1);

3° Ils peuvent remplacer temporairement le préfet (Ordonn., 29 mars 1821);

4° Ils sont désignés par la commission départementale pour faire partie du conseil de révision en matière de recrutement (L. 10 août 1871, art. 82);

5° Ils peuvent être appelés à siéger comme suppléants au conseil de préfecture;

6° Ils font partie de la commission d'arrondissement chargée d'arrêter la liste annuelle du jury, en matière criminelle (L. 24 novembre 1872);

7° Ils font également partie de la commission d'arrondissement, présidée par le sous-préfet, qui est chargée de donner son avis sur les contredits des parties intéressées en matière d'expropriation, et qui peut proposer des modifications au tracé indiqué par les ingénieurs (L. 3 mai 1841, art. 8).

644. Observation. — Nous avons vu (V. n° 575) que tout membre d'un conseil général qui aurait refusé, sans excuse valable, de remplir l'une de ces fonctions, pouvait être déclaré *démissionnaire* par le conseil d'État, et *inéligible pendant un an* (L. 7 juin 1873).

(1) Aux termes de l'art. 619 § 3 du Code de commerce, modifié par la loi du 21 décembre 1871, les trois conseillers généraux appelés à faire partie de cette commission doivent être choisis, autant que possible, parmi les membres élus dans les cantons du ressort du tribunal.

CHAPITRE III

DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

615. Qu'est-ce que la commission départementale ?

La commission départementale, créée à l'imitation de la *députation permanente belge*, est une commission, nommée par le conseil général, dans son sein, et destinée à continuer, dans l'intervalle des sessions, l'action forcément interrompue de ce conseil (1).

SECTION I

ORGANISATION DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

616. Quelle est la composition de la commission départementale ?

La commission départementale est élue chaque année, à la session d'août. Elle se compose de *quatre* membres au moins et de *sept* au plus (2), choisis autant que possible parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement. Ces membres sont indéfiniment rééligibles (3).

(1) L'origine première de la commission départementale se trouve dans les *commissions intermédiaires*, émanation des *assemblées provinciales*, créées en 1787 par l'*assemblée des notables*. — Ces commissions étaient chargées de représenter les assemblées provinciales pendant l'intervalle de leurs sessions. Cette organisation fut maintenue par l'Assemblée constituante (Consulter sur cette matière, l'*Histoire des assemblées provinciales sous Louis XVI*, par M. Léonce de Lavergne ; voir aussi MM. de Tocqueville, *l'Ancien régime et la révolution ;* de Luçay, *les Assemblées provinciales sous* Louis *XVI*).

(2) Le minimum de quatre est indispensable. Réduite à trois, la commission, qui ne peut délibérer que si la moitié plus un de ses membres est présente, eût été arrêtée dans ses travaux chaque fois qu'une maladie ou un accident quelconque aurait empêché un de ses membres d'assister aux séances. Le maximum de sept était imposé par l'obligation de donner satisfaction au département du Nord qui compte sept arrondissements.

(3) C'est là une disposition fâcheuse, car il est à craindre que les mêmes membres ne s'éternisent dans le sein de la commission.

617. Comment est composé le bureau de la commission ?

La commission départementale est présidée par le plus âgé de ses membres (1). Elle élit elle-même son secrétaire, et siége à la préfecture, où elle se réunit au moins une fois par mois.

618. Quelles sont les incompatibilités établies en cette matière ?

Les fonctions de membre de la commission départementale sont incompatibles :

1° Avec le mandat de député et de sénateur. — Cet incompatibilité est la conséquence d'un fait matériel. Il y a, en effet, impossibilité de siéger aux Chambres et d'assister aux séances de la commission départementale dont les fonctions exigent une grande assiduité ;

2° Avec les fonctions de maire du chef-lieu du département. — On a craint que le maire du chef-lieu, déjà investi d'une double autorité par son élection au conseil municipal et par l'investiture du pouvoir exécutif, et pouvant être appelé à présider la commission départementale, ne devînt, dans certains cas, un rival pour le préfet. — Dans ces conditions, les conflits qui pourraient éclater prendraient un caractère de gravité exceptionnel (2).

619. Quelles sont les règles relatives à la tenue des séances ?

La commission ne peut délibérer que si la majorité de ses membres est présente. Cette majorité se calcule d'après le nombre total des membres dont la commission doit se composer, en la supposant au complet. Les

(1) On avait proposé dans le cours des débats de confier au préfet la présidence de la commission départementale, à l'exemple de la Belgique, où la députation permanente est présidée par le gouverneur de la province. Cet amendement a été rejeté, à juste titre, car la commission départementale est appelée à contrôler les actes du préfet, et l'on comprendrait difficilement que le préfet présidât sa commission de contrôle.

(2) Voir le rapport de M. Waddington, *Journal officiel*, p. 2547.

décisions sont prises à la *majorité absolue* des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Tout membre de la commission qui s'absente des séances pendant *deux mois consécutifs*, sans excuse légitime, est réputé démissionnaire. Il est pourvu à son remplacement à la plus prochaine session du conseil général.

SECTION II

ATTRIBUTIONS DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

650. Quelles sont les attributions de la commission départementale ?

La commission départementale :

1° Prend des décisions ;

2° Contrôle les actes du préfet ;

3° Donne des avis ;

4° Fait des rapports et des propositions.

§ 1er. Décisions.

651. Comment divise-t-on les décisions de la commission départementale ?

Ces décisions se divisent :

1° En décisions prises en vertu d'une délégation du conseil général :

2° En décisions prises en vertu du pouvoir qui lui est déféré par la loi.

652. Quelles sont les décisions que la commission prend par délégation du conseil général ?

La commision départementale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil général, dans les limites de la délégation qui lui est faite (art. 37). Les affaires ainsi renvoyées à la commission sont les affaires qui subiraient des retards préjudiciables au service public s'il fallait attendre les époques des réunions du conseil.

D'après la jurisprudence, cette délégation ne peut s'appliquer qu'à des affaires dont le conseil était déjà saisi et qui n'ont pu être résolues.

Ainsi la commission peut être investie du droit d'autoriser des virements de crédit aux budgets de report, rectificatif et ordinaire, afin de faciliter l'exécution de travaux dont l'urgence serait démontrée et pour lesquels il n'existerait aucune allocation.

653. Comment divise-t-on les décisions que la commission départementale prend, en vertu de son pouvoir propre ?

Elles se divisent en :

1° Décisions définitives ;

2° Décisions tantôt définitives et tantôt susceptibles de recours ;

3° Décisions toujours susceptibles de recours.

1° Décisions définitives.

654. Quelles sont les décisions définitives ?

Est définitive la décision par laquelle la commission assigne à chaque membre du conseil général et du conseil d'arrondissement le canton pour lequel ils devront siéger dans le conseil de révision. Cette désignation était faite autrefois par le préfet. On a voulu par cette disposition mettre fin aux abus qui se pratiquaient sous l'Empire. En effet, tous les maires du canton assistent aux séances du conseil de révision ; or il arrivait que pour présenter aux maires de l'arrondissement le candidat officiel au Corps législatif, le préfet le désignait pour siéger au conseil de révision dans cinq ou six cantons. Cette manœuvre n'est plus possible aujourd'hui. Aux termes de l'art. 27 de la loi du 27 juillet 1872, sur le recrutement de l'armée, le conseiller général désigné par la commission départementale ne doit pas être celui qui a été élu dans le canton où a lieu la révision. Nous

avons vu, au contraire (V. n° 642, note 1), que les trois conseillers généraux appelés à faire partie de la commission de révision des listes des électeurs consulaires doivent être choisis dans les cantons du ressort des tribunaux de commerce. Le motif de ces deux dispositions en sens inverse saute aux yeux.

2° Décisions tantot définitives et tantot susceptibles de recours.

655. Quelles sont les décisions tantôt définitives et tantôt susceptibles de recours ?

Ce sont les décisions prises par la commission après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet sur les matières suivantes :

1° Répartition des subventions diverses portées au budget départemental et dont le conseil général ne s'est pas réservé la distribution ;

2° Répartition des fonds provenant des amendes de police correctionnelle (1) et des fonds provenant du rachat des prestations en nature ;

3° Détermination de l'ordre de priorité des travaux à la charge du département, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le conseil général ;

4° Fixation de l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité départementale ;

5° Fixation de l'époque et du mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le conseil général.

656. Dans quels cas la décision est-elle définitive ? Dans quels cas est-elle susceptible de recours ?

La décision est définitive lorsqu'il y a accord entre la commission et le préfet. S'il y a désaccord, l'affaire peut

(1) Aux termes de l'arrêté du 25 floréal an VIII, une portion du produit de ces amendes doit être attribuée au payement des mois de nourrice des enfants abandonnés. La commission doit respecter cette destination spéciale.

être renvoyée à la plus prochaine session du conseil général, qui statuera définitivement.

657. Quelle est la marche à suivre en cas de conflit entre la commission et le préfet ?

En cas de conflit, le conseil général est immédiatement convoqué, et statue sur les faits qui lui sont soumis ; s'il donne tort à la commission départementale, il procède à son remplacement ; si, au contraire, il lui donne raison, il incombe au ministre d'aviser, et d'examiner s'il y a lieu d'intervenir ou de changer le préfet.

3° DÉCISIONS TOUJOURS SUSCEPTIBLES DE RECOURS.

658. Quelles sont les décisions toujours susceptibles de recours ?

Les décisions toujours susceptibles de recours, alors même qu'il y aurait accord entre la commission et le préfet, sont énumérées dans les art. 86 et 87. Elles portent sur les matières suivantes :

1° Déclaration de vicinalité, classement, ouverture et redressement des chemins vicinaux ordinaires, fixation de leur largeur et de leurs limites ;

La commission exerce à cet égard les pouvoirs qui appartenaient antérieurement au préfet.

2° Approbation des abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation des chemins vicinaux (1) ;

3° Approbation du tarif des évaluations cadastrales (2) ;

(1) Lorsqu'un chemin vicinal est dégradé par des exploitations de mines, de carrières ou de forêts, etc., les entrepreneurs ou propriétaires doivent payer des subventions en argent ou en prestations, ou prendre un abonnement.

(2) En matière de cadastre, il y a trois opérations administratives : 1° la *classification*, qui détermine en combien de classes chaque nature de propriété sera divisée. Elle est faite par des classificateurs qui indiquent pour chaque classe, un type inférieur et un type supérieur ; — 2° le *tarif des évaluations*, qui détermine quel est le revenu imposable de chaque classe. Il est fixé par le conseil municipal avec adjonction, en nombre égal, des plus imposés, et approuvé par la commission départementale ; — 3° le *classement*, qui consiste à

4° Nomination des membres des commissions syndicales dans le cas où il s'agit d'entreprises subventionnées par le département, conformément à l'art. 23 de la loi du 21 juin 1865 (1).

659. Quelles sont les voies de recours ?

Les décisions de la commission départementale sont susceptibles :

1° **D'un appel devant le conseil général,** pour cause d'inopportunité, ou de fausse appréciation des faits.

L'appel est formé par le préfet, par les conseils municipaux ou par toute autre partie intéressée. Il doit être notifié au président de la commission dans le délai d'un mois, à partir de la communication de la décision, et le conseil général statue définitivement à sa plus prochaine réunion.

2° **D'un appel au conseil d'État** statuant au contentieux, pour cause d'excès de pouvoir, de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

Le recours au conseil d'État doit avoir lieu dans le délai de *deux mois*, à partir de la communication de la décision attaquée (2). Il peut être formé sans frais, et il est suspensif dans tous les cas.

§ 2. Contrôle des actes du préfet.

660. Quelles sont les attributions de contrôle de la commission départementale ?

ranger chaque propriété dans telle ou telle classe. Contre la classification et contre l'évaluation un recours est ouvert devant la commission départementale, et contre le classement, devant le conseil de préfecture (V. le *Traité des contributions directes* de Casimir Fournier, n°s 143 et 151, et le *Dictionnaire général des contributions directes*, 2e édit., p. 682).

(1) Lorsque le département accorde une subvention à une association syndicale, cette subvention donne lieu à la nomination, par la commission départementale, d'un nombre de syndics proportionné à la part que la subvention représente dans l'ensemble de l'entreprise subventionnée.

(2) Rappelons que le délai ordinaire du recours au conseil d'État est de *trois* mois.

La commission départementale exerce ses attributions de contrôle, principalement en matière de finances départementales. Ce contrôle s'exerce :

1° Sur le projet de budget ainsi que sur les comptes d'administration du préfet qui doivent lui être soumis, avec les pièces à l'appui, *dix jours* avant l'ouverture de la session d'août.

2° Sur la comptabilité départementale. A cet effet, la commission doit recevoir tous les mois communication : 1° des ordonnances de délégation reçues par le préfet; 2° des mandats de payement délivrés par lui pendant le mois précédent; 3° des ordonnances sous-déléguées à l'ingénieur en chef;

3° Sur l'état des archives et du mobilier du département.

§ 3. Avis.

661. La commission départementale donne son avis au préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt du département. Spécialement l'avis de la commission est nécessaire au préfet : 1° pour défendre à toute action intentée contre le département; 2° pour passer les contrats au nom du département (art. 54).

§ 4. Rapports et propositions.

662. A l'ouverture de chaque session ordinaire, la commission départementale fait au conseil général un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes les propositions qu'elle croit utiles.

A l'ouverture de la session d'août, elle lui présente :

1° Dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par le préfet (art. 79);

2° Le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votés depuis la précédente session d'août,

avec indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée (art. 80).

SECTION III

DES CONFÉRENCES INTERDÉPARTEMENTALES.

663. Une des attributions les plus importantes que la loi de 1871 confère aux conseils généraux est le droit qui leur avait été refusé jusqu'alors, de se concerter et de débattre dans des conférences, où chaque conseil est représenté par sa commission départementale ou par une commission spéciale nommée à cet effet, les objets d'utilité départementale qui intéressent à la fois leurs départements respectifs; par exemple, la création d'établissements communs pour le service des aliénés, la fondation d'universités provinciales, la réunion de plusieurs écoles normales en une seule, la conservation de monuments historiques (1).

CHAPITRE IV

DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA SEINE.

664. Textes à consulter. — Les textes relatifs au conseil général de la Seine sont :

1° Les lois du 16 septembre 1871 et du 19 mars 1875 pour l'organisation ;

2° Le titre II de la loi du 10 août 1871 concernant les conditions de l'électorat et de l'éligibilité ;

3° Le titre II de la loi du 22 juin 1833 pour les règles relatives à la tenue des sessions ;

(1) L'entente entre les conseils généraux intéressés est obligatoire en ce qui concerne le classement et le déclassement des routes départementales et des chemins vicinaux qui se prolongent sur le territoire d'un ou de plusieurs départements.

4° Les lois du 10 mai 1838 et du 18 juillet 1866 pour les attributions.

665. Comment est composé le conseil général de la Seine ?

Aux termes de la loi du 16 septembre 1871, prorogée par celle du 19 mars 1875, le conseil général de la Seine est composé :

1° Des quatre-vingts membres du conseil municipal de Paris;

2° De huit membres élus dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, à raison d'un membre par canton.

TITRE VII

DU CONSEIL DE PRÉFECTURE (1).

666. Textes à consulter. — Les principaux textes à consulter sur le conseil de préfecture sont :

1° Le titre II (art. 2, 3 et 5) de la loi du 28 pluviôse an VIII concernant la division du territoire, et l'administration;

2° Les articles 427 à 434 du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, relatif à l'apurement des comptes des revenus des communes, des hospices et des établissements de bienfaisance dont le jugement n'est pas déféré à la Cour des comptes;

3° Le décret du 30 décembre 1862 qui a établi la *publicité des audiences*, le *débat oral* et le *ministère public;*

4° La loi du 10 juin 1865, dont le but a été de combler

(1) Parmi les nombreux ouvrages sur les conseils de préfecture, on consultera avec profit le *Code des conseils de préfecture*, etc., par M. Orillard, qui renferme tous les textes le plus ordinairement consultés pour le jugement des affaires contentieuses. — Voir aussi MM. Brun, *Nouveau manuel des conseillers de préfecture;* des Cilleuls, *Exposé pratique de la procédure en matière contentieuse devant les conseils de préfecture;* Cocaigne, *de la compétence des conseils de préfecture.*

les lacunes de la législation antérieure en exigeant certaines conditions d'aptitude et en établissant certaines incompatibilités ;

5° Le décret du 12 juillet 1865, concernant le mode de procéder devant les conseils de préfecture.

667. Division du sujet. — Nous diviserons ce titre en trois chapitres :

1° Notions historiques.

2° Organisation du conseil de préfecture ;

3° Attributions du conseil de préfecture.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS HISTORIQUES.

668. Qu'est-ce que le conseil de préfecture ?

Le conseil de préfecture est à la fois :

1° Un tribunal administratif;

2° Le tuteur des communes ;

3° Le conseil du préfet.

669. Quelle est l'origine du conseil de préfecture ?

La création du conseil de préfecture remonte à la loi du 28 pluviôse an VIII ; mais le principe de l'institution se trouvait déjà dans la loi du 22 décembre 1789 qui avait attribué, dans un grand nombre de cas, le jugement du contentieux aux directoires de département et aux directoires de district. La constitution de l'an III remplaça les directoires par les *administrations centrales* de département qui héritèrent de leurs attributions contentieuses, et cumulèrent ainsi l'action, la délibération et le jugement. La loi de pluviôse an VIII, séparant pour la première fois ces trois éléments de l'administration, et s'inspirant de la maxime : *Délibérer est le fait de plusieurs ; agir est le fait d'un seul*, attribua, comme nous l'avons dit, le jugement du contentieux au conseil de préfecture,

dans quatre matières importantes: 1° contributions directes; 2° travaux publics ; 3° grande voirie ; 4° domaines nationaux.

Ses attributions ont été successivement augmentées par des lois postérieures ; mais la loi de pluviôse est restée la loi fondamentale en cette matière (1).

CHAPITRE II

ORGANISATION.

§ 1er. Composition.

670. Comment est composé le conseil de préfecture ?

La loi de pluviôse an VIII avait établi trois classes de conseils de préfecture, suivant l'importance des départements. La loi du 21 juin 1865 a conservé cette division. Le conseil de préfecture se compose de *trois* à *quatre* membres, et de *neuf* membres, y compris le président, dans le département de la Seine, depuis la loi du 23 mars 1878. — Ils sont nommés et révoqués par le chef de l'Etat.

§ 2. Conditions d'aptitude.

671. Quelles sont les conditions d'aptitude ?

(1) L'existence des conseils de préfecture, et en général des tribunaux administratifs a été l'objet de très vives et, selon nous, de très justes attaques. Voir en faveur de la suppression des conseils de préfecture, le célèbre article de M. de Broglie dans la *Revue française* de novembre 1828, le rapport de M. Amédée Lefèvre-Pontalis à l'Assemblée nationale (*Journal officiel* du 22 juin 1872), et le mémoire de M. Dubois, sur le *contentieux administratif* en Italie. — Leur existence a été vigoureusement défendue par MM. Migneret dans la *Revue critique de législation* de janvier 1873, et Reverchon, dans le *Droit* du 10 décembre 1872. — Consulter aussi les *observations de l'ordre des avocats au conseil d'Etat et à la Cour de cassation, présentées à l'occasion de la proposition relative à la suppression des conseils de préfecture.*

La loi de pluviôse an VIII était fort laconique, et contenait de nombreuses lacunes. Elle n'exigeait aucune condition d'aptitude. Elle était muette sur l'âge requis. Les fonctions de conseiller de préfecture étaient considérées comme une sorte de noviciat administratif à l'usage des jeunes gens qui aspiraient à devenir sous-préfets. Ainsi recrutés, les conseils de préfecture n'avaient aucune autorité. — La loi de 1865 est venue combler ces lacunes. Elle exige l'âge de *vingt-cinq ans* et le grade de licencié en droit. A défaut de ce grade, il faut avoir rempli pendant *dix ans* des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou les fonctions gratuites de conseiller général ou de maire (art. 2).

§ 3. Incompatibilités.

672. Quelles sont les incompatibilités ?

La loi de pluviôse an VIII ne contenait aucune disposition sur ce point ; mais un certain nombre de lois spéciales avaient déclaré l'incompatibilité des fonctions de conseiller de préfecture avec celles de magistrat (1), de greffier de l'ordre judiciaire (2), de notaire (3), d'avoué (4); de conseiller général (5) ou d'arrondissement (6); de conseiller municipal (7), de maire ou d'adjoint (8). On admettait généralement qu'elles n'étaient pas incompatibles avec l'exercice de la profession d'avocat. La loi de 1865 s'est montrée plus sévère, en disposant d'une manière générale, que les fonctions de conseiller de préfecture seraient incompatibles non seulement avec un autre *emploi public*, mais encore avec l'exercice d'une *profession quelconque* (art. 3) (9).

(1-2-3) L. 24 vendémiaire an III.
(4) Avis du cons. d'Etat, 5 août 1809.
(5) L. 22 juin 1833.
(6-7-8) L. 5 mai 1855.
(9) Il a été dit à plusieurs reprises dans la discussion que la loi

§ 4. Présidence.

673. Par qui est présidé le conseil de préfecture ?

Le conseil de préfecture est présidé par le préfet, qui a voix prépondérante (1). En cas d'absence ou d'empêchement du préfet, le conseil est présidé par un conseiller de préfecture désigné, chaque année, par un décret du chef du pouvoir exécutif (L. 1865 art. 4). — Le conseil de préfecture de la Seine a un président spécial.

§ 5. Réunion et délibération.

674. Le conseil de préfecture n'est valablement constitué que par la présence de *trois* membres au moins. En cas de partage ou d'insuffisance du nombre des conseillers, on appelle comme suppléant ou comme départiteur un conseiller général, désigné à la pluralité des voix par les membres présents au conseil de préfecture. Toutefois, leur choix ne peut tomber sur un conseiller général qui serait membre d'un tribunal (2). Si tous les membres du conseil de préfecture sont empêchés, ils sont suppléés par un nombre égal de conseillers généraux, désignés par le ministre de l'intérieur, sur la présentation du préfet (3).

n'admettait aucune exception. M. Boulatignier, commissaire du Gouvernement, répondant à M. Ed. Dalloz qui avait demandé si le principe d'incompatibilité devait s'appliquer aux professeurs de droit, s'est exprimé en ces termes : « *La disposition est formelle ; elle n'admet aucune exception. Je puis dire que le conseil d'Etat a regretté tout particulièrement que l'exception dont a parlé l'honorable M. Dalloz n'ait pas pu être introduite dans le projet de loi ; mais il a dû faire le sacrifice de son opinion à l'inflexibilité du texte de l'art.* 3.

(1) L. 28 pluviôse an VIII, art. 5. — Le tribunat avait déjà critiqué cette disposition qui confond l'élément actif et l'élément contentieux, là surtout où ils doivent être séparés. Du reste, et c'est la meilleure critique de la loi, les préfets s'abstiennent, en général, de présider les conseils de préfecture.

(2) Arrêté du 19 fructidor an IX, art. 3.

(3) Décr. 16 juin 1808.

Cet état de choses qui dure encore est essentiellement vicieux. Les membres ainsi choisis peuvent être d'excellents conseillers généraux et de très mauvais juges. En outre, il nous semble que c'est violer indirectement le principe de l'incompatibilité des fonctions de conseiller général avec celles de conseiller de préfecture. Aussi le projet de loi de 1851 avait-il établi, dans les conseils de préfecture, à l'image des juges suppléants des tribunaux civils, des conseillers de préfecture suppléants.

§ 6. Ministère public.

675. Par qui sont remplies les fonctions de ministère public?

Les fonctions de ministère public sont remplies par le secrétaire général de la préfecture, ou par des auditeurs au conseil d'État, attachés aux préfectures.

§ 7. Publicité des séances.

676. Le décret du 30 décembre 1862, réalisant un vœu depuis longtemps formulé, a introduit le système de la publicité des audiences des conseils de préfecture, dans les *affaires contentieuses* (1). Toutefois, par exception, les audiences ne sont pas publiques lorsque le conseil

(1) En 1826, à ceux qui demandaient cette publicité, on objectait qu'elle n'existait pas devant le conseil d'Etat, et qu'il serait inconséquent de l'admettre devant les conseils de préfecture. En 1831, la publicité ayant été introduite au conseil d'Etat, cette objection tomba ; mais il faudrait ne pas connaître l'administration française pour s'imaginer qu'elle consentit à réaliser une réforme depuis longtemps réclamée. Elle n'avait plus aucune raison à objecter ; mais elle persista dans la vieille routine, par peur, sans doute, de trop bien faire. — Toutefois dans le département de l'Isère, un préfet intelligent, M. de Gasparin, eut le courage de violer, sinon la loi (car la loi de pluviôse n'avait pas interdit la publicité), du moins une pratique administrative mauvaise. Il admit la publicité des séances de son conseil de préfecture, et il obtint de si bons résultats, que ni les ministres ni les préfets, ses successeurs, n'osèrent détruire cette innovation hardie. Mais cet exemple resta isolé.

de préfecture statue sur les comptes des communes et des établissements publics dont les revenus n'excèdent pas 30,000 francs (V. n° 391).

§ 8. Prérogatives individuelles des conseillers de préfecture.

677. Quelles sont les prérogatives individuelles des conseillers de préfecture ?

Les principales prérogatives attachées à la qualité de conseiller de préfecture sont les suivantes :

1° Ils peuvent remplacer temporairement le préfet et le sous-préfet, sur la délégation du préfet (1);

2° Ils font partie du conseil de révision pour le recrutement de l'armée, et peuvent même le présider par délégation du préfet (2);

3° Ils peuvent, par délégation du préfet, remplacer les sous-intendants militaires quand ils sont absents (3).

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS.

678. Le conseil de préfecture a des attributions *administratives* et des attributions *contentieuses*. La différence fondamentale entre les attributions administratives et les attributions contentieuses, c'est qu'en matière contentieuse le conseil de préfecture statue toujours, depuis la loi du 21 juin 1865, avec un pouvoir propre, tandis qu'en matière administrative il n'a que très rarement un pouvoir de décision propre. La règle générale est qu'il se borne à émettre un simple avis.

1 Ordonnance du 29 mars 1831.
(2. L. 27 juillet 1872, art. 27.
(3) Ordonnance du 10 juin 1829, art. 13.

SECTION I

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES.

679. Les attributions administratives du conseil de préfecture se divisent en attributions avec *pouvoir propre* et en attributions purement *consultatives*.

§ 1^er^. Attributions avec pouvoir propre.

680. Quelles sont les attributions du conseil de préfecture avec pouvoir propre ?

Ces attributions sont très rares. On ne peut guère citer que les autorisations de plaider que le conseil de préfecture, investi par la loi de pluviôse an VIII d'une mission de *tutelle administrative* sur les communes, est chargé de leur accorder ou de leur refuser (1). Cette autorisation est également nécessaire aux hospices et établissements de bienfaisance (2); aux fabriques (3); aux consistoires protestants (4) et israélites (5); aux menses épiscopales (6) ; aux séminaires et aux cures.

681. N'y a-t-il pas quelque exception à la nécessité de l'autorisation ?

(1) V. Reverchon, *Des autorisations de plaider nécessaires aux communes et aux établissements publics.*
(2) Arrêté du 7 messidor an IX.
(3) Décret du 30 décembre 1809.
(4) Ordonnance du 23 mai 1834.
(5) Ordonnance du 25 mai 1844.
(6) Dans la primitive Église, les biens du clergé étaient administrés en commun, et se distribuaient au clergé et aux pauvres. La coutume générale était d'en faire quatre parts. On en donnait une à l'évêque pour l'entretien de la maison et pour l'hospitalité dont il était chargé ; les trois autres étaient attribuées aux clercs, aux fabriques et aux pauvres. Aujourd'hui on entend par *mense épiscopale* les biens de l'évêché qui se composent de l'usufruit du palais épiscopal et des biens meubles ou immeubles acquis par l'évêché à titre onéreux (?) ou à titre gratuit. — (V. *L'institution au droit français*, par l'abbé Fleury, t. I, p. 340.)

On peut, en effet, signaler quelques exceptions à cette nécessité. L'autorisation n'est pas requise :

1° Pour les actions *possessoires*. — Aux termes de l'art. 55 de la loi du 18 juillet 1837, le maire peut les intenter ou y défendre, sans *autorisation préalable;*

2° Pour défendre aux oppositions formées contre les états dressés par le maire pour le recouvrement des recettes municipales (1) ;

3° Pour les contestations qui doivent être portées devant un tribunal administratif.

682. Quelle est la forme des arrêtés du conseil de préfecture statuant sur une demande en autorisation de plaider ?

La forme de ces arrêtés diffère selon que l'autorisation est accordée ou refusée. Les décisions du conseil de préfecture portant refus d'autorisation doivent être motivées; celles, au contraire, qui accordent l'autorisation, ne doivent jamais être motivées (2).

683. Quel est le motif de cette distinction ?

Ce motif est facile à saisir. En cas de refus d'autorisation, la décision doit être motivée afin que le conseil d'État devant lequel un recours est ouvert puisse apprécier en connaissance de cause les motifs qui ont inspiré le conseil de préfecture. En cas d'autorisation, au contraire, la décision ne doit pas être motivée, parce qu'il serait à craindre qu'elle ne formât un préjugé pour le tribunal saisi de l'affaire.

684. Dans quel délai doit statuer le conseil de préfecture ?

La décision du conseil de préfecture doit être rendue dans le délai de *deux mois*. En cas de refus d'autorisation la commune ou l'établissement public peut se pourvoir devant le conseil d'État, dans le délai de *trois mois*, à partir de la notification de l'arrêté portant refus d'auto-

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 63.
(2) L. 18 juillet 1837, art. 53.

risation, et le conseil d'État doit statuer sur le pourvoi dans le délai de *deux mois*, à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du conseil d'État (1).

§ 2. Attributions purement consultatives (2).

685. En quoi consistent les attributions purement consultatives des conseils de préfecture ?

C'est en étudiant les matières administratives que nous rencontrerons les cas dans lesquels le conseil de préfecture est appelé à donner son avis. Disons seulement d'une manière générale, que le préfet *peut toujours* consulter le conseil de préfecture, et que dans un très grand nombre de cas déterminés par des lois spéciales, il *doit* le consulter, mais sans être lié par son avis. Il statue alors en conseil de préfecture, et la décision qui intervient est un *arrêté préfectoral* et non un arrêté du conseil de préfecture. Elle porte le nom d'*arrêté du préfet en conseil de préfecture.*

686. Nous nous bornerons à citer parmi ces cas, dont l'énumération très complète a été donnée par M. Boulatignier dans son rapport au conseil d'État, sur le projet de loi de 1851 :

1° Le tirage au sort pour régler l'ordre entre les séries qui doivent servir à renouveler par moitié les membres des conseils d'arrondissement (3);

2° L'annulation des délibérations prises par un conseil d'arrondissement hors de la réunion légale (4);

3° L'annulation des délibérations prises par les con-

(1) L. 18 juillet 1837, art. 53.

(2) Cette espèce d'attribution qui est devenue aujourd'hui très considérable, n'avait pas été conférée aux conseils de préfecture par la loi de pluviôse an VIII. Ce n'est que par degrés et à partir de la Restauration qu'ils sont devenus les conseils permanents des préfets.

(3) L. 22 juin 1833, art. 25. — Nous avons vu (V. n° 562) que pour le renouvellement des membres du conseil général, ce tirage au sort est fait par le conseil général lui-même.

(4) L. 22 juin 1833, art. 28.

seils municipaux sur des objets étrangers à leurs attributions, ou hors de la réunion légale (1);

4° L'ordonnancement, en cas de refus du maire, d'une dépense communale régulièrement autorisée et liquide (2).

687. Quelles différences y a-t-il entre un arrêté du conseil de préfecture et un arrêté du préfet en conseil de préfecture ?

On peut signaler deux différences entre ces deux actes :

1° L'arrêté du conseil de préfecture est un jugement; — l'arrêté du préfet en conseil de préfecture est un acte préfectoral, pris par le préfet seul, sur l'avis du conseil, mais sans que cet avis soit obligatoire.

2° L'arrêté du conseil de préfecture est susceptible d'un recours devant le conseil d'État; — l'arrêté du préfet en conseil de préfecture n'est susceptible que d'un recours devant le ministre que la matière concerne.

688. A quel signe peut-on reconnaître les cas où l'avis du conseil est obligatoire ?

On peut poser la règle suivante. En général, l'avis du conseil est obligatoire dans les matières qui intéressent le département et les communes, ou les établissements publics; il ne l'est pas quand le préfet agit comme représentant du pouvoir central.

689. Qu'arriverait-il si le préfet n'avait pas consulté le conseil de préfecture ?

Il y aurait lieu à un recours au conseil d'État pour *excès de pouvoir*.

SECTION II

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES.

690. Avant tout, une question se pose : les conseils de préfecture sont-ils *juges de droit commun* ou ne sont-

(1) L. 5 mai 1855, art. 23 et 24.
(2) L. 18 juillet 1837, art. 61.

ils que *des juges d'exception*? Nous avons pris parti sur cette question en étudiant les attributions des ministres, et nous avons adopté l'opinion qui soutient que les conseils de préfecture ne sont pas juges de droit commun, et qu'il faut un texte formel pour les rendre compétents (V. n° 97). Cette controverse rappelée:

691. Comment s'exercent les attributions contentieuses du conseil de préfecture ?

Jusqu'en 1865, le conseil de préfecture exerçait ses attributions contentieuses, tantôt avec un pouvoir propre, tantôt en donnant un simple avis au préfet. C'était par anomalie, et peut-être par suite d'une erreur de langage que s'était établie cette distinction que la loi du 21 juin 1865 a fait disparaître, en déférant au conseil de préfecture les cas dans lesquels le préfet statuait au contentieux en conseil de préfecture.

692. En quoi la juridiction du conseil de préfecture diffère-t-elle de la juridiction du tribunal civil ?

Ces deux juridictions diffèrent à trois points de vue :

1° La compétence du conseil de préfecture s'étend sur tout le département. Elle n'est déterminée, ni par le domicile des parties, ni par la nature de l'action;

2° Il constitue, comme nous l'avons admis, un tribunal d'exception ou d'attribution, et non un tribunal de droit commun;

3° Il ne statue jamais qu'en premier ressort. Toutes ses décisions sont susceptibles d'appel devant le conseil d'État, sauf le cas unique, déjà plusieurs fois mentionné, où l'appel est porté devant la Cour des comptes.

693. Le conseil de préfecture n'étant qu'un tribunal d'exception, il est nécessaire, pour connaître l'étendue de ses attributions, de rechercher de quelles lois il tient sa compétence. On peut diviser ses attributions contentieuses en deux grandes catégories : la première comprenant les attributions dont il a été investi expressément ou tacitement par la loi du 28 pluviôse an VIII;

la seconde, les attributions qui lui ont été accordées par des lois postérieures.

ARTICLE Ier

Attributions dérivant de la loi du 28 pluviôse an VIII

694. L'énumération que contient l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, concernant la compétence des conseils de préfecture, peut se ramener à quatre chefs principaux, qui comprennent le contentieux en matière :

1° D'impôts directs ;

2° De travaux publics ;

3° De grande voirie ;

4° De domaines nationaux.

695. Nous allons entrer successivement dans l'examen de ces quatre objets de la compétence des conseils de préfecture, en rechercher l'origine, et étudier les modifications qu'ils ont pu subir par des lois postérieures.

§ 1er. Compétence en matière d'impôts directs.

696. Bien que nous devions traiter avec certains développements, dans notre deuxième partie, de la matière des impôts, nous croyons devoir, pour l'intelligence de ce qui va suivre, exposer ici par anticipation quelques notions générales sur ce sujet.

697. On divise les impôts en impôts *directs* et impôts *indirects*.

Les impôts directs sont ceux qui sont perçus au moyen de rôles *nominatifs*, indiquant le nom du contribuable et la somme mise à sa charge. Ils sont au nombre de quatre : 1° l'impôt *foncier ;* 2° l'impôt *personnel et mobilier ;* 3° l'impôt des *portes et fenêtres ;* 4° l'impôt des *patentes*. On peut y ajouter certaines taxes qui leur sont assimilées. Les trois premiers sont des impôts de *répartition*, ainsi nommés parce que le chiffre total en

est fixé annuellement par la loi de finances, et réparti ensuite entre les départements, les communes et les particuliers. Dans chaque département, le conseil général répartit la somme imposée au département entre les divers arrondissements. Chaque conseil d'arrondissement fait la répartition entre les communes; et dans chaque commune, une *commission de répartiteurs* fait la répartition entre les particuliers. L'impôt des patentes est un impôt de *quotité*. Les impôts de quotité sont ainsi nommés parce que la quote part de chacun est certaine, étant perçus en vertu d'un tarif général pour chaque objet soumis à l'impôt. Il en résulte qu'on ne peut savoir qu'à la fin de chaque année la somme qu'ils produiront. Tous les impôts indirects, et l'impôt des patentes parmi les impôts directs, sont des impôts de quotité.

Les impôts indirects sont ceux qui se perçoivent sur des *actes*, des *marchandises*, des *denrées*, en vertu d'un tarif fixé par la loi, à l'occasion d'un fait de production, de circulation, de consommation, de transmission, et sans qu'on se préoccupe du contribuable lui-même. Tels sont les droits d'enregistrement, de timbre, d'hypothèque, les droits de douanes, l'impôt sur les boissons.

698. Les impôts directs sont de la compétence des conseils de préfecture; les impôts indirects sont de la compétence des tribunaux civils.

699. Pourquoi cette différence qui remonte à la loi des 16-24 août 1790? Voici comment on peut la justifier. Pour les impôts de répartition, la compétence du conseil de préfecture tient à ce que leur assiette nécessite des opérations administratives successives. Or, le principe de la séparation des pouvoirs interdit aux juges de connaître des réclamations qui peuvent être élevées contre des actes administratifs. En ce qui concerne l'impôt des patentes qui est de quotité et se perçoit d'après un tarif fixe, la compétence administrative s'explique

également par l'existence des rôles nominatifs, rendus exécutoires par le préfet et publiés par le maire. C'eût été également méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs que d'admettre en cette matière la compétence des tribunaux ordinaires.

700. Maintenant que nous avons justifié la compétence du conseil de préfecture en matière de contributions directes, il nous reste à rechercher jusqu'où elle s'étend.

701. En quoi consiste la compétence du conseil de préfecture en matière d'impôts directs ?

Le conseil de préfecture est compétent :

1° Sur les *demandes des particuliers* tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contribution directe (art. 4) ;

2° Sur les demandes en réintégration au rôle ;

3° Sur certaines réclamations émanant des percepteurs ;

4° Sur les demandes en mutation de cote ;

5° Sur certaines réclamations en matière de cadastre.

702. Nous allons parcourir rapidement ces différentes matières ; après quoi nous dirons quelques mots de la procédure des demandes en décharge et en réduction, et de la compétence exceptionnelle des tribunaux civils en matière de contributions directes.

703. Il résulte de l'art. 4 que les réclamations des communes, des arrondissements ou des départements relatives à la fixation de leur contingent, ne sont pas portées devant le conseil de préfecture. Ce sont les conseils généraux qui statuent sur les réclamations des arrondissements et sur celles des communes, préalablement soumises aux conseils d'arrondissements, et ce sont les Chambres qui statuent sur celles des départements.

1° Des demandes en décharge et en réduction.

704. Qu'entend-on par demandes en décharge et en réduction ?

Avant tout, il ne faut pas confondre ces demandes avec les demandes en *remise* ou en *modération*.

Il y a *demande en décharge* quand le contribuable prétend qu'il ne devait pas être imposé du tout, ou parce qu'il est imposé pour une propriété qu'il n'a pas, ou parce qu'il est imposé deux fois pour la même propriété. Il y a *demande en réduction*, quand il prétend que la répartition proportionnelle a été mal faite et qu'il se trouve taxé à une somme trop élevée. Il n'y a donc de différence entre ces deux espèces de demandes que quant à l'étendue de la réclamation ; mais elles ont ce caractère commun que le réclamant argumente d'un droit qu'il prétend violé.

A ces demandes on oppose les demandes en remise ou en modération. — Il y a lieu à demande en remise ou en modération quand le contribuable, invoquant des malheurs dont il a été la victime, tels que grêle, inondation, etc., s'adresse à la commisération de l'administration pour obtenir une exonération totale ou partielle.

705. Quelles sont les différences qui séparent ces deux sortes de demandes ?

On peut signaler entre ces deux espèces de demandes quatre différences principales :

1° Les demandes en décharge ou en réduction reposent sur un prétendu droit violé. — Les demandes en remise et en modération sont fondées sur un simple intérêt ;

2° Les premières sont de la compétence du conseil de préfecture. — Les secondes sont de la compétence du préfet ;

3° Contre les décisions du conseil de préfecture, sta-

tuant sur une demande en décharge ou en réduction, un recours est ouvert au conseil d'État avec dispense de constitution d'avocat. — Contre les décisions du préfet, statuant sur une demande en remise ou en modération, le recours a lieu devant le ministre des finances.

4° Quand la demande en décharge ou en réduction est admise, comme l'État ne doit rien perdre, et que la commune est toujours débitrice de la somme mise à sa charge, le montant du dégrèvement opéré est réparti, l'année suivante, entre les autres contribuables de la même commune, qui, l'année précédente, avaient payé moins que leur part, puisque le réclamant avait payé plus que la sienne. — Au contraire, en cas de remise ou de modération, il n'y a pas lieu à réimposition. Les cotes remises ou diminuées sont prises sur un *fonds de non-valeurs* formé au moyen de centimes additionnels, affectés à cet usage.

706. La règle de la réimposition est-elle applicable à tous les impôts ?

Non ; elle n'est applicable qu'à l'impôt foncier et à l'impôt personnel mobilier.

Elle n'est pas applicable à l'impôt des patentes, parce que c'est un impôt de quotité, et que des fonds spéciaux sont obtenus tous les ans au moyen de centimes additionnels pour faire face à ces diminutions du produit.

Elle n'est pas non plus applicable à l'impôt des portes et fenêtres. Il est vrai que c'est un impôt de répartition, mais lors de sa création par la loi du 4 frimaire an VII, il était de quotité et on continue depuis à le traiter, pour les décharges et réductions, comme un impôt de quotité.

707. La compétence du conseil de préfecture en cette matière, est-elle limitée aux demandes en décharge et en réduction ?

Non ; elle s'étend à toutes les contestations concernant l'obligation du contribuable, telles que celles relatives à l'assiette même de l'impôt, à la régularité du

titre, aux à-compte versés et aux voies d'exécution administrative. Quant aux poursuites dirigées dans les formes judiciaires, les difficultés que soulèvent le commandement, la saisie et la vente, sont du ressort des tribunaux ordinaires (1).

2° Des demandes en réintégration au rôle.

708. Qu'entend-on par demandes en réintégration au rôle ?

Ce sont des demandes par lesquelles un contribuable se plaint d'avoir été omis sur les rôles et demande à y figurer.

Quelle peut être l'utilité d'une pareille demande dont ne parle pas la loi de pluviôse an VIII, mais qui rentre dans la compétence du conseil de préfecture, d'après l'art. 28 de la loi du 21 avril 1832?

Cette demande pouvait être utile sous la royauté constitutionnelle, parce que l'exercice des droits publics était subordonné à un *cens électoral*, c'est-à-dire au payement d'une certaine somme d'impôts directs. Aujourd'hui encore, l'intérêt de cette demande peut se comprendre :

1° Pour l'éligibilité au conseil général, au conseil d'arrondissement ou au conseil municipal, à défaut de domicile dans le département, l'arrondissement ou la commune ;

2° Pour l'exercice d'une action judiciaire qu'une commune refuse d'intenter;

(1) Il y a eu controverse à propos de la loi du 12 novembre 1808 qui donne au Trésor pour le recouvrement des impôts un privilège qui passe avant tous les autres. L'article 2 dit que « tous fermiers, locataires, receveurs, économes, notaires, commissaires-priseurs et autres dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables, devront payer l'Etat avec ces deniers sur simple demande formée contre eux. » Cet article semble donner à l'Etat une action directe contre ces personnes, et attribuer compétence au conseil de préfecture.

3° Pour pouvoir délibérer avec le conseil municipal, dans certaines circonstances où il s'adjoint un nombre égal des plus imposés, notamment pour le vote des centimes extraordinaires.

3° Réclamations des percepteurs.

709. En quoi consistent les réclamations des percepteurs ?

Les percepteurs sont autorisés à former des demandes collectives en décharge ou en réduction de cotes induement imposées, qui rentrent également dans la compétence des conseils de préfecture.

Quelques détails sur ce point nous paraissent nécessaires.

Les rôles des contributions directes qui doivent être mis en recouvrement le 1er janvier de chaque année, sont préparés nécessairement en novembre ou en décembre. Or, il peut arriver que les bases de ce travail étant arrêtées vers la fin de novembre, par exemple, des changements surviennent en décembre, dans la commune, qui amènent à leur suite des erreurs dans les rôles. Il se peut, en effet, qu'une maison soit démolie, ou qu'un patentable ait cessé d'exercer sa profession. Pour remédier à cet inconvénient, l'administration avait autorisé les percepteurs à réclamer d'office, dans les trois premiers mois de l'année, la décharge des cotes induement imposées (1). De cette manière ils n'avaient pas à faire de poursuites inutiles, et, l'année suivante, on réimposait la commune pour combler le déficit de la décharge ou de la réduction. Toutefois cette manière de procéder avait des inconvénients. Le délai accordé aux percepteurs était le même que celui imposé aux particuliers. Or, ceux-ci se dispensaient souvent de

(1) Instructions ministérielles des 15 décembre 1826 et 17 juin 1840.

réclamer, croyant que le percepteur l'avait fait; de son côté, le percepteur pouvait ne découvrir l'erreur qu'après les trois mois. On faisait alors payer le contribuable, sauf à lui à se pourvoir. Passe encore quand les cotes étaient recouvrables! Mais quand elles étaient irrécouvrables, une difficulté sérieuse se présentait. Comment couvrir le percepteur, responsable, comme on le sait, de la rentrée de l'impôt? Quelques conseils de préfecture l'admettaient à former sa demande en dégrèvement, même après les trois mois; d'autres, dont la jurisprudence était approuvée par le conseil d'État, repoussaient sa demande comme intempestive et laissaient le déficit à sa charge. Toutefois, comme le percepteur, en définitive, était exempt de faute, il obtenait du préfet par la voie gracieuse, une remise qui se prélevait sur le fonds de *non-valeurs*, au détriment des contribuables malheureux. La loi de finances du 22 juin 1854 a remédié à ce fâcheux état de choses, en décidant que les cotes *indument imposées* qui n'auraient pas été comprises par les percepteurs dans les états par eux présentés dans les trois premiers mois de l'exercice et dont l'irrécouvrabilité serait d'ailleurs constatée, pourraient être portées sur les états de cotes irrécouvrables rédigées en fin d'année, et être allouées en décharge par le conseil de préfecture.

En terminant, mettons-nous en garde contre une confusion. Cette disposition ne concerne que les cotes *indument imposées* et irrécouvrables. Quant aux cotes duement imposées à l'origine et devenues irrécouvrables, elles n'ont rien à voir avec le conseil de préfecture. C'est affaire au préfet à procéder par voie de remise ou de modération.

4° Mutation de cote.

910. Qu'entend-on par mutation de cote ?

On entend par mutation de cote la substitution du

nom d'une personne à celui d'une autre sur les rôles nominatifs, par suite de mutations de propriété. Le conseil de préfecture est chargé d'opérer ce changement en matière d'impôt foncier(1) et en matière d'impôt des portes et fenêtres(2). Quant aux mutations de cote en matière de patentes et d'impôt personnel et mobilier, nous verrons en étudiant les impôts, que c'est le préfet ou l'administration des contributions directes qui est compétent.

5° Réclamations en matière de cadastre.

711. Quelle est la compétence du conseil de préfecture en matière de cadastre ?

Nous parlerons avec détails du cadastre dans notre seconde partie. Toutefois quelques notions sommaires sur cette matière sont ici indispensables.

Le cadastre a servi à établir l'égalité dans la répartition de l'impôt foncier. Il a eu pour résultat une fixité qui rend difficile aux communes l'obtention d'un dégrèvement, car elles sont toutes cadastrées depuis 1850. Toutefois, comme le cadastre peut être renouvelé dans chaque commune au bout de trente ans, il peut y avoir encore lieu à élever des réclamations contre les opérations. En outre la fixité des évaluations cadastrales comporte deux exceptions. En premier lieu, cette fixité n'existe pas pour les propriétés bâties, car elles peuvent être démolies; et quant aux propriétés non bâties, on fait fléchir le principe de la fixité du cadastre, en présence de la perte totale ou partielle de la propriété imposable, produite par des événements fortuits et extraordinaires.

712. Reste à déterminer par qui sont jugées les réclamations, et sur quelles opérations elles peuvent porter.

(1) Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 2.
(2) L. 18 juillet 1852, art. 13.

Le cadastre comprend deux séries d'opérations :

1° Les opérations d'art qui comprennent l'arpentage et la levée des plans de toutes les parcelles de la commune;

2° L'expertise ou évaluation du revenu de chacune de ces parcelles qui comprend la *classification*, le *tarif des évaluations* et le *classement*.

La classification consiste à déterminer en combien de classes chaque nature de propriétés sera divisée. Ainsi, on divise, par exemple, les prés en prés de première, de deuxième ou de troisième classe; de même pour les vignes, les bois, les terres labourables.

Le tarif des évaluations consiste à fixer le revenu moyen de chaque classe de propriétés. Ainsi on estimera que les prés de la première classe rapportent 300 francs l'hectare, ceux de la seconde 250 francs et ceux de la troisième 200 francs (1).

Le classement consiste à prendre individuellement telle propriété, et à la ranger dans telle ou telle classe.

718. Ceci expliqué, les réclamations contre le classement sont portées devant le conseil de préfecture. Nous verrons, au contraire, que les réclamations contre la classification et contre le tarif sont de la compétence de la commission départementale.

Signalons dès à présent les motifs de cette différence. Lorsque moi, propriétaire d'un pré rangé à tort dans la première classe, je me plains qu'on m'ait assigné un revenu trop élevé, il y a lutte entre mon intérêt individuel et l'intérêt général de la commune. Or, c'est précisément cette lutte entre un intérêt privé et un intérêt collectif qui constitue le contentieux administratif; donc, aux termes de la loi de pluviôse, le conseil de préfecture est compétent.

Supposons, au contraire, que les réclamations portent sur le tarif des évaluations : les propriétaires de

(1) V. Noirot, *Traité de l'estimation et du partage des biens-fonds.*

prés, par exemple, prétendent que leurs revenus ont été estimés trop haut par rapport au revenu des vignes. Dans ce cas le débat s'agite entre les propriétaires de prés et les propriétaires de vignes ; il y a lutte d'intérêts collectifs entre eux. Le conseil de préfecture n'est donc pas compétent, car on n'est pas dans les termes de la loi de pluviôse qui ne lui attribue compétence que sur les réclamations des *particuliers*. C'est la commission départementale qui termine la contestation par la voie administrative. Cela est si vrai que lorsque le caractère contentieux reparaît, la compétence du conseil de préfecture reparaît en même temps. Supposons, par exemple, qu'un seul propriétaire concentre entre ses mains la propriété d'une nature de culture. Le conseil de préfecture sera compétent, car il y a lutte, non plus entre deux intérêts collectifs, mais entre l'intérêt individuel de ce propriétaire et l'intérêt collectif des propriétaires des autres natures de culture (1).

6° Procédure des demandes en décharge et en réduction.

714. Comment s'intentent les demandes en décharge et en réduction ?

Le contribuable doit commencer par adresser sa réclamation au préfet ou au sous-préfet dans les *trois mois de l'émission des rôles* (2), à peine de déchéance. Elle doit être accompagnée de la quittance des termes échus, et si, pendant l'instance, des termes nouveaux viennent

(1) Règlement du 15 mars 1827, art. 81.

(2) Que signifient ces mots *émission des rôles ?* Est-ce la publication des rôles ou l'avertissement donné au contribuable? L'art. 1er de la loi du 4 août 1844 a tranché la question en décidant que les trois mois courraient du jour de la publication des rôles. Toutefois il ne faut pas prendre cette décision au pied de la lettre. Le conseil d'État a jugé que pour le contribuable qui a quitté la commune et y a été maintenu sur les rôles, en même temps qu'il était porté sur ceux de sa nouvelle commune, le délai de déchéance ne courrait que du jour où il aurait reçu un avertissement.

à échoir, le réclamant doit les payer par provision.

La demande doit être rédigée sur du papier timbré, à moins qu'elle ne porte sur une cote inférieure à 30 francs.

La pétition est renvoyée au contrôleur des contributions directes qui vérifie les faits et donne son avis au directeur après avoir pris celui des répartiteurs.

Si le directeur des contributions directes pense que la demande est bien fondée, il fait son rapport au préfet, et le Conseil de préfectue statue. Dans le cas contraire, il exprime les motifs de son opinion, transmet le dossier à la sous-préfecture et invite le réclamant à en prendre communication et à faire connaître dans les *dix jours* s'il veut fournir de nouvelles observations ou recourir à une expertise.

Si l'expertise est demandée, les deux experts sont nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le réclamant, et il est procédé à la vérification dans les formes prescrites par l'arrêté du 24 floréal an VIII (1).

7° Compétence exceptionnelle des tribunaux civils en matière d'impôts directs.

715. Dans quels cas les tribunaux civils sont-ils compétents en matière d'impôts directs ?

Lorsque, pour poursuivre le recouvrement de l'im-

(1) L. 21 avril 1832, art. 28. — Les formes de l'expertise sont les suivantes : Les experts se rendent sur les lieux avec le contrôleur, et en présence de deux répartiteurs et du réclamant, ils vérifient les revenus, objets de la cote du réclamant, et des autres cotes prises ou indiquées par le réclamant pour comparaison dans le rôle de la contribution foncière de la même commune. Le contrôleur rédige un procès-verbal des dires des experts et y joint son avis. Le sous-préfet, après avoir lui-même donné son avis, envoie le tout au préfet. S'il en résulte que les cotes prises pour comparaison sont dans une proportion plus faible que celle du réclamant, le conseil de préfecture prononce la réduction à raison du taux commun des autres cotes. — Le montant de cette réduction est réimposé sur les autres contribuables de la commune.

pôt, on suit la voie judiciaire, qu'on lance un commandement, ou qu'on pratique une saisie, les tribunaux civils sont seuls compétents pour juger de la validité de ces actes. Il en est de même lorsqu'il s'agit de discuter le privilège du Trésor, ou lorsqu'après le décès d'un contribuable, il s'élève des contestations sur la qualité de commune de sa veuve, sur l'acceptation ou la répudiation de la communauté.

§ 2. Compétence en matière de travaux publics (1).

716. Qu'entend-on par travaux publics ?

Cette question est très importante. En effet, la compétence *ratione materiæ* est d'ordre public, et les parties ne peuvent y déroger. Elles ne peuvent, par exemple, dans un marché, attribuer compétence, à leur gré, à l'autorité administrative ou à l'autorité judiciaire. — Tout le monde s'accorde à reconnaître le caractère de travaux publics, dans le sens de la loi de pluviôse, aux travaux qui intéressent l'État et les départements ; mais il y a eu longtemps une controverse très vive quant aux travaux intéressant les communes. Deux systèmes étaient en présence.

Premier système (2). — LES TRAVAUX INTÉRESSANT LES COMMUNES NE SONT PAS DES TRAVAUX PUBLICS ; EN CONSÉQUENCE, C'EST L'AUTORITÉ JUDICIAIRE QUI EST COMPÉTENTE.

Les arguments invoqués à l'appui de ce système étaient les suivants :

1° *Les travaux publics sont ceux qui intéressent l'État tout entier.*

(1) Consulter sur cette matière MM. Chatignier et Barry, *Commentaire des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs* ; — Christophle, *Traité pratique des travaux publics* ; — Malapert, *Histoire de la législation des travaux publics*, et Tarbé des Vauxclairs, *Dictionnaire des travaux publics, civils, militaires et maritimes*.

(2) Voir l'exposé de cette controverse dans le *Traité de la compétence* de Serrigny, t. II, n° 676.

Mais alors, répondait-on, et c'était une objection excellente, pourquoi les travaux exécutés pour le compte d'un département sont-ils qualifiés de travaux publics? Pourquoi traite-t-on de travaux publics les travaux de curage imposés aux propriétaires des cours d'eau non navigables ni flottables, et les travaux de dessèchement imposés aux propriétaires des mines inondées? Certes, ce sont là des travaux qui ne concernent pas l'État tout entier.

2° *La loi de pluviôse parle de contestations entre les entrepreneurs et l'administration sans épithète: ce qui ne peut s'entendre que de l'administration générale.*

A cela on répliquait que l'administration est un être complexe qui comprend l'administration centrale, l'administration départementale et l'administration communale.

3° *La loi de pluviôse n'attribue compétence au conseil de préfecture, qu'en matière de grande voirie, et par conséquent la lui refuse en matière de petite voirie, c'est à-dire de voirie communale.*

C'était jouer sur les mots que de raisonner ainsi:

Quelle est, en effet, la compétence du conseil de préfecture, en matière de grande voirie? Une compétence correctionnelle; or, ici il s'agit de contestations civiles.

Deuxième système (1). — LES TRAVAUX INTÉRESSANT LES COMMUNES SONT DES TRAVAUX PUBLICS; EN CONSÉQUENCE, C'EST L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE QUI EST COMPÉTENTE.

Ce système présente trois arguments principaux:

1° L'utilité publique existe aussi bien dans la commune que dans le département. Autrement, il faudrait soutenir que l'expropriation ne saurait avoir lieu dans un *intérêt communal:* ce qui est insoutenable.

2° La loi du 16 septembre 1807 se sert, dans son art. 30, des expressions: « *ou tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux* »; ce qui fait bien

(1) Serrigny, t. II, n° 678; — M. Vuatrin, *à son cours.*

rentrer les travaux communaux dans les travaux publics.

3° La loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique les comprend également parmi les travaux qui peuvent amener l'expropriation.

Toutefois ce système fait une distinction fort rationnelle. Sont considérés comme travaux publics, soumis à la compétence du conseil de préfecture, les travaux communaux exécutés dans un intérêt général, comme la construction d'un navire, d'une école ; mais une commune peut avoir un patrimoine, à l'égard duquel elle est considérée comme une personne privée. Les travaux qu'elle fait exécuter sur ce patrimoine ne sont pas des travaux publics, et sont, par conséquent, de la compétence des tribunaux civils.

Cette question a longtemps divisé la Cour de cassation qui adoptait le premier système, et le conseil d'État qui se ralliait au second (1). Le tribunal des conflits s'est rangé au second système, et la Cour de cassation a fini par adopter la même décision par son arrêt du 28 juin 1853.

717. Quelle est la compétence du conseil de préfecture en matière de travaux publics ?

Elle peut porter sur trois objets :

1° Interprétation des clauses des marchés passés entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics;

2° Indemnités dues aux particuliers à raison des terrains *pris* ou *fouillés* pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics.

3° Torts et dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration.

Nous allons passer rapidement en revue ces trois chefs de compétence.

(1) Le conseil d'État avait adopté le premier système jusqu'en 1843, époque à laquelle un brusque revirement se produisit dans sa jurisprudence.

1° Interprétation des clauses des marchés de travaux publics (1).

718. Qu'entend-on par marchés de travaux publics ?

A cet égard, une confusion est à éviter. Il ne faut pas confondre les marchés de travaux publics et les marchés de fournitures ayant pour objet la livraison des matériaux destinés à être employés dans une entreprise. Les marchés de travaux publics sont des contrats de louage d'ouvrage ; les marchés de fournitures sont des contrats de vente. La loi de pluviôse n'attribue compétence aux conseils de préfecture que relativement aux marchés de travaux publics. Quant aux marchés de fournitures, il faut distinguer. S'ils intéressent l'État, comme par exemple les fournitures de vivres aux armées en campagne, ils sont de la compétence du ministre, sauf recours en appel au conseil d'État (2) ; si, au contraire, ils sont passés pour le compte des départements ou des communes, ils sont de la compétence des tribunaux ordinaires (3).

719. Sur quoi peuvent porter les contestations ?

Elles peuvent porter, non seulement sur le sens et l'exécution des clauses, mais encore sur l'organisation des ateliers et les lenteurs de l'adjudicataire, sur la qualité des matériaux employés, sur les réceptions de travaux, sur la résiliation du marché et sur la responsabilité décennale de l'entrepreneur aux termes de l'article 2270 du Code civil.

(1) V. MM. Pezous, *Des devis et marchés au point de vue du droit civil ;* — Périer, *Des marchés de fournitures.*

(2) Rappelons ici une disposition particulière de l'art. 433 du Code pénal. Les délits des fournisseurs des armées ne peuvent être poursuivis que sur la dénonciation du Gouvernement. On a craint, sans doute, que des poursuites intempestives ne vinssent entraver le service des armées, — Voir nos *Répétitions de droit criminel*, 2e édition, n° 524.

(3) M. Vuatrin pense avec raison qu'il faut distinguer entre la commune, personne publique et la commune, personne privée (M. Vuatrin, *à son cours*).

720. Que faut-il entendre par entrepreneurs dans le sens de la loi de pluviôse ?

Il faut entendre cette expression dans le sens le plus large. Elle comprend non seulement les véritables entrepreneurs qui se chargent de l'exécution d'un travail moyennant une somme fixe, une fois payée; mais aussi les compagnies concessionnaires, comme celles des chemins de fer qui se chargent d'exécuter les travaux moyennant l'abandon d'un péage temporaire.

721. Quid, des propriétaires intéressés à la confection d'un travail d'utilité publique, par exemple, d'un chemin vicinal, qui se sont engagés à payer une somme déterminée ou à abandonner une portion de leur propriété et qui ensuite, refusent de s'exécuter, sous prétexte que ces travaux marchent mal ou ne sont pas exécutés suivant les plans tracés ?

On décide que, même dans ce cas, le conseil de préfecture est compétent. — Il est bien évident cependant que ces propriétaires ne sont pas des entrepreneurs. On justifie, à peu près, cette solution en faisant remarquer qu'il y a, de la part de ces propriétaires, une soumission presque analogue à celle des entrepreneurs, soumission qui doit être approuvée par le préfet, dont l'arrêté est lui-même approuvé par le président de la République (1).

722. Que faut-il décider, lorsqu'un entrepreneur de travaux publics a traité avec des sous-entrepreneurs ?

Le droit de juger les contestations nées à l'occasion de ce marché de seconde main appartient à l'autorité judiciaire; car il n'y a en présence que des intérêts privés. — On objecte que l'entrepreneur est subrogé aux droits de l'administration; d'où l'on conclut que l'autorité administrative doit être compétente. Cette objection est fondée sur la loi de 1841, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique; mais cette subrogation n'a lieu précisément que dans cette matière

(1) M. Vuatrin, *à son cours*.

spéciale; et, comme elle constitue une dérogation au droit commun, il ne faut pas l'étendre à d'autres cas (1).

2° Indemnités dues aux particuliers pour terrains pris ou fouillés.

723. Quelle est, en cette matière, la compétence du conseil de préfecture ?

La loi prévoit deux hypothèses : les terrains *pris* et les terrains *fouillés*.

724. Terrains pris. — Les mots *pris* ou *fouillés* ont été copiés dans la loi du 7 septembre 1790. Dans le sens primitif de l'art. 4 de la loi de pluviôse an VIII, le mot *pris* s'entendait non seulement de l'occupation temporaire des terrains, mais aussi de l'occupation définitive, et dans les deux cas, c'était le conseil de préfecture qui déterminait l'indemnité due. La loi du 16 septembre 1807 avait maintenu cette compétence; mais des réclamations nombreuses s'étant élevées contre ce système, la loi du 8 mars 1810 la transporta aux tribunaux judiciaires. Plus tard, la loi du 7 juillet 1833, confirmée depuis par celle du 3 mai 1841, confia à un jury spécial la fixation de l'indemnité. La compétence exceptionnelle du conseil de préfecture, en matière d'occupation définitive, se trouva dès lors abrogée. Il ne reste donc, en fait de terrains pris aux particuliers, que le cas d'occupation temporaire qui rentre aujourd'hui dans ses attributions.

725. Terrains fouillés. — Le texte fondamental en cette matière est un arrêt du conseil du 7 septembre 1755 qui autorise les entrepreneurs de travaux publics : « *à « prendre de la pierre, des grès, du sable et autres matériaux « dans tous les lieux qui leur seront indiqués par le devis, « à moins que ces lieux ne soient entourés de murs ou autres « clôtures, suivant les usages du pays* (2). »

(1) MM. Vuatrin et Cassin, *à leurs cours*.
(2) La disposition de l'arrêt de 1755 relative aux lieux dans les-

Les lieux dans lesquels les fouilles doivent être opérées sont désignés dans les devis ou par un arrêté du projet.

L'entrepreneur qui se présenterait pour procéder à l'extraction, sans autorisation préalable, pourrait être traduit devant le tribunal correctionnel pour violation de la propriété d'autrui ; mais alors la question de savoir s'il était autorisé pourrait donner lieu à un arrêté de conflit (Voir n° 281).

726. Relativement à cette servitude, on s'est demandé si un propriétaire pourrait s'y soustraire en se clôturant après la désignation de l'administration: M. Vuatrin n'hésite pas à se prononcer pour la négative. Selon lui, l'entrepreneur a un droit acquis à faire les fouilles, droit qui ne peut lui être enlevé par des travaux postérieurs. La loi elle-même, dit l'éminent professeur, n'a pas d'effet rétroactif; comment l'acte d'un particulier pourrait-il en avoir (1)? D'autres jurisconsultes, à l'opinion desquels nous croyons devoir nous ranger, pensent que l'arrêt de 1755, portant une grave atteinte à la propriété privée, doit être renfermé étroitement dans ses termes... Or, d'après le texte de la loi de pluviôse, il suffit qu'une propriété soit close pour qu'elle échappe à l'entrepreneur. Le conseil d'État a statué dans ce sens en se fondant sur ce que: « *le droit de clore et « déclore ses héritages résulte essentiellement de celui de « propriété et que toutes les lois et coutumes qui peuvent « contrarier ce droit ont été abrogées.* (2) »

727. Comment est réglée l'indemnité due au propriétaire du terrain fouillé ?

quels il est interdit d'opérer des fouilles et extractions a été expliquée et interprétée par un autre arrêt du conseil du 20 mars 1780. D'après cet arrêt, la prohibition de prendre des matériaux dans les lieux qui sont fermés de murs ou autres clôtures équivalentes ne doit s'entendre que « *des cours et jardins, vergers et autres possessions de ce genre* » et elle ne peut s'étendre « *aux terres labourables, herbages, prés, bois et vignes, et autres terres de la même nature, quoique closes.* »

(1) **M.** Vuatrin, *à son cours.*

(2) **Ordonnance du 5 novembre 1828 (affaire Pasquier).**

L'art. 55 de la loi du 16 septembre 1807 distingue deux hypothèses :

Si la carrière était déjà en état d'exploitation l'entrepreneur doit payer au propriétaire la valeur des matériaux extraits, d'après leur prix courant ; si, au contraire, la carrière n'était pas encore en état d'exploitation, l'entrepreneur n'est tenu que de réparer le dommage matériel causé à la propriété par l'extraction des matériaux, sans avoir à payer la valeur de ceux-ci.

Cette disposition est rigoureuse. Elle fait naître de nombreux procès entre les entrepreneurs et les propriétaires sur la question de savoir si la carrière était ou non en état d'exploitation. Du reste, en raison même du caractère exorbitant de cette décision, le conseil d'État accueille très favorablement la prétention des propriétaires qui prétendent que leur carrière était exploitée.

L'évaluation de l'indemnité est faite par des experts, dans les termes de l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807. Ils sont nommés, pour les travaux de grande voirie, l'un par le propriétaire, l'autre par le préfet. Le tiers expert, s'il y a lieu, est de droit, l'ingénieur en chef du département. — Lorsqu'il y a des concessionnaires, un expert est nommé par le propriétaire ou par le concessionnaire et le tiers expert par le préfet. — Quant aux travaux des villes, un expert est nommé par le propriétaire, un par le maire de la ville ou de l'arrondissement pour Paris, et le tiers expert par le préfet.

Observation. — Si l'entrepreneur, au lieu de s'adresser aux propriétaires que lui désignait son devis, a traité avec d'autres propriétaires de carrières, les difficultés qui pourront s'élever à l'occasion de ce marché ne seront plus de la compétence des conseils de préfecture, mais de celle des tribunaux ordinaires, car aucun acte administratif n'est en jeu dans cette circonstance.

3° Indemnités pour torts et dommages causés a des particuliers.

728. Avant d'examiner les questions que soulève ce chef de compétence, nous devons faire une observation. Aux termes de l'art. 4, n° 3 de la loi de pluviôse an VIII, les conseils de préfecture prononcent : « *sur les « réclamations des particuliers qui se plaignent de torts et « dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs « et non de l'administration.* » Or il semble résulter de cette rédaction que les conseils de préfecture ne sont compétents que pour les torts et dommages causés par les entrepreneurs, et non pour ceux provenant du fait de l'administration. — Mais tout le monde convient, et la jurisprudence est fixée sur ce point, que les conseils de préfecture sont compétents quand l'auteur des dommages est l'administration. En effet, dans le cas de fouilles ou d'occupation de terrains, la loi attribue compétence aux conseils de préfecture *sans indiquer si l'acte émane des entrepreneurs ou de l'administration.* — La rédaction de cet article s'explique, du reste, historiquement. La loi des 7-11 septembre 1790 distinguait entre les deux cas, mais seulement pour attribuer compétence à telle ou telle autorité administrative. Pour les torts et dommages procédant du fait de l'administration, la compétence appartenait aux directoires de district, sauf appel aux directoires de département. Pour les torts et dommages provenant du fait des entrepreneurs, il y avait compétence des municipalités, sauf appel aux directoires de districts. La loi de pluviôse an VIII qui venait de créer la juridiction unique du conseil de préfecture a conservé par inadvertance les expressions « *et non du fait de l'administration* » qui consacraient la distinction qu'elle venait d'effacer (1).

(1) V. Cabantous, *Répétitions écrites*, n° 516 ; — Dufour, *Traité gé-*

Cette observation faite, une première question se pose :

729. Quelle distinction faut-il faire en cette matière ?

Il faut distinguer les dommages *directs* et les dommages *indirects*. Prenons des exemples. La construction d'un chemin de fer fait abandonner une route très fréquentée. Y a-t-il là un dommage direct ? En aucune façon. L'État a le droit d'ouvrir telle ou telle voie de communication dans un intérêt général sans être obligé de considérer quelle sera par la suite la situation de quelques particuliers. Le dommage n'étant que la conséquence indirecte des travaux, aucune indemnité n'est due (1). Mais si, par suite du changement de niveau d'une rue, certaines maisons qui se trouvaient de plain-pied, ne sont plus accessibles qu'au moyen d'un escalier, le dommage est-il direct ? La question s'est présentée en 1861, à Paris, à l'occasion des travaux exécutés aux alentours de l'église Saint-Gervais. Le conseil de préfecture avait jugé qu'il n'y avait pas de dommage direct, mais le conseil d'État, par son arrêt du 21 mars 1861, a reconnu l'existence de cette sorte de dommage.

Prenant le mot *entrepreneurs* dans son sens le plus large, nous dirons que les torts et dommages causés par les compagnies concessionnaires de travaux publics sont de la compétence des conseils de préfecture, non pas en vertu d'une prétendue subrogation qui n'existe que dans les lois sur l'expropriation, mais à cause de la compréhension du mot *entrepreneurs*.

néral de droit administratif appliqué, t. VII, n° 332 ; — Cotelle, *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, t. III, n° 30 ; — M. Vuatrin, *à son cours*.

(1) Ainsi encore le décret qui, en exécution de la loi du 31 mai 1854, a désigné la Guyane française comme le lieu où devrait être subie la peine des travaux forcés a pu causer un dommage moral et d'opinion aux propriétaires de cette colonie, mais le conseil d'État a repoussé leurs demandes d'indemnités à raison de la dépréciation qu'ils prétendaient résulter de cette mesure pour leurs propriétés (Cons. d'Etat, 24 mai 1860).

730. Ici se place la question des *dommages permanents*. Personne ne conteste que dans le cas d'un dommage temporaire tel que, par exemple, le passage des voitures sur une propriété privée ou le dépôt de matériaux destinés aux travaux publics, le conseil de préfecture ne soit exclusivement compétent. Il en est autrement dans le cas de dommages permanents résultant, par exemple, de l'abaissement ou de l'exhaussement d'une rue, de la suppression ou de la réduction de la force motrice d'une usine.

Sous l'empire de la loi de pluviôse aucun doute n'était possible. Le conseil de préfecture, compétent pour fixer l'indemnité, même en cas d'expropriation, l'était *à fortiori* en cas de dommages permanents ; mais les changements opérés dans la législation ont fait naître successivement la controverse. En premier lieu, la loi du 8 mars 1810 a introduit le principe de la compétence judiciaire en matière d'expropriation. Dès lors deux systèmes ont pu être soutenus : l'un assimilant le dommage permanent à l'expropriation, et attribuant compétence au tribunal civil ; l'autre maintenant la juridiction du conseil de préfecture. Puis vint la loi du 7 juillet 1833, qui substitua le jury au tribunal civil pour la fixation de l'indemnité, et donna naissance à un troisième système.

731. Examinons succinctement ces trois systèmes.

Premier système. — LA COMPÉTENCE APPARTIENT AU TRIBUNAL CIVIL.

On présentait à l'appui de ce système les arguments suivants :

1° La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue (art. 544, C. civ.) ; or la jouissance est un démembrement de la propriété. Toute modification apportée à la jouissance réagit sur la propriété qui est altérée ; et quand cette altération est permanente, il y a expropriation partielle, et

par conséquent compétence du tribunal civil. Il est vrai que si la loi du 8 mars 1810 a attribué compétence aux tribunaux judiciaires en matière d'expropriation, les lois de 1833 et de 1841 leur ont enlevé cette compétence pour la transporter au jury d'expropriation ; mais c'est l'expropriation totale qui est attribuée au jury, et l'expropriation partielle reste l'apanage des tribunaux civils.

2° Plusieurs lois, dans le cas de dommage permanent, déclarent la compétence judiciaire. Ainsi, l'art. 15 de la loi du 17 juillet 1819, relative aux servitudes imposées à la propriété dans le voisinage des places de guerre, porte que l'indemnité due aux propriétaires qui souffrent ainsi d'un dommage permanent sera fixée par les tribunaux ordinaires. En outre, l'art. 3 de la loi du 25 avril 1829, sur la pêche fluviale, prévoyant le cas où une petite rivière serait déclarée navigable ou flottable, dispose que l'indemnité due aux riverains expropriés par cette mesure du droit de pêche, sera réglée d'après les règles introduites par la loi de 1810.

Ce système peu soutenable était celui de la Cour de cassation (1), et des cours d'appel (2).

Deuxième système (3). — LA COMPÉTENCE APPARTIENT AU JURY D'EXPROPRIATION.

Ce système mettait en avant trois arguments :

1° Il y a, dans le cas de dommages permanents, une véritable expropriation partielle ; or, si le jury a été substitué aux tribunaux pour l'expropriation totale, *à fortiori* doit-il l'avoir été pour l'expropriation partielle.

2° L'art. 67 de la loi du 7 juillet 1833, en abrogeant la loi de 1810, a transporté au jury d'expropriation toutes les attributions qui appartenaient aux tribunaux.

(1) Cass. 30 avril 1838.

(2) Dijon, 17 août 1837 ; — Lyon, 1er mars 1838 ; — Rouen, 17 juillet 1843.

(3) V. Cormenin, *Droit administratif*, 5e édition, t. II, p. 229. — Jousselin, *Traité des servitudes d'utilité publique*, t. I, p. 142.

3° Les lois postérieures à 1833 qui prévoient des dommages permanents, les déférent au jury pour le règlement de l'indemnité. Ainsi la loi du 15 juillet 1845, sur la police des chemins de fer, donne au jury la mission de fixer l'indemnité due aux propriétaires riverains de la voie ferrée pour la suppression des couvertures en chaume qui se trouvent dans un certain rayon.

Troisième système (1). — LA COMPÉTENCE APPARTIENT AU CONSEIL DE PRÉFECTURE.

Ce système, qui était celui du conseil d'Etat, a été adopté par la Cour de cassation par son arrêt du 29 mars 1832, à la suite de plusieurs décisions du tribunal des conflits (2). Il se justifie par les considérations suivantes.

1° L'art. 4 de la loi de pluviôse attribue compétence aux conseils de préfecture pour les torts et dommages en général, sans distinguer entre les dommages temporaires et les dommages permanents. Il serait d'ailleurs très difficile de tirer une ligne de démarcation entre le dommage temporaire et le dommage permanent, et ce serait ouvrir une porte aux procès.

2° Dans le cas de terrains fouillés, à qui appartient la compétence? Au conseil de préfecture. Or, il y a là un dommage permanent, car les matériaux extraits ne repousseront pas.

3° Le dommage permanent ne saurait être considéré comme une expropriation, car l'expropriation entraîne l'idée de transmission et de dépossession matérielle.

4° DES PLUS-VALUES.

732. Quelle est la compétence des conseils de préfecture en matière de plus-value?

Il peut se faire que par l'ouverture de nouvelles rues,

(1) V. Serrigny, t. II, n° 709; — MM. Vuatrin et Cassin, *à leurs cours*.
(2) Arrêts des 29 mars et 30 avril 1850.

la formation de places nouvelles, la construction de quais ou autres ouvrages publics, des propriétés privées aient acquis une notable augmentation de valeur. En prévision de ce cas, l'art. 30 de la loi du 17 septembre 1807 dispose que ces propriétés pourront être chargées de payer une subvention qui pourra s'élever jusqu'à la moitié de la valeur de la *plus-value* (1). Cette indemnité est fixée par une *commission spéciale de sept membres*, nommée par le chef de l'État. La plus-value ainsi mise à la charge des propriétaires doit être acquittée par eux, ou en argent, ou en rentes constituées à *quatre pour cent*, ou en délaissement d'une partie de la propriété, si elle est divisible. Ils peuvent aussi délaisser en entier les fonds, terrains ou bâtiments dont la plus-value donne lieu à l'indemnité. Dans ce cas, l'estimation est fixée d'après la valeur qu'avait le fonds avant l'exécution des travaux qui ont produit la plus-value (2).

Lorsque l'indemnité fixée par la commission de plus-value est recouvrée dans la forme des contributions directes, au moyen de rôles nominatifs, le conseil de préfecture est alors compétent pour statuer sur les réclamations auxquelles peut donner lieu le recouvrement. C'est sa seule attribution en cette matière.

(1) Le principe des plus-values existait dans l'ancien droit, ainsi qu'il résulte d'une dépêche de Colbert à l'intendant de la Touraine, en date du 2 octobre 1679 (V. Delalleau, *Expropr. publique*, t. II, p. 436 ; Cotelle, *Cours de droit administratif*, t. II, p. 237 ; — Dalloz, *Travaux publics*, n^os^ 925 et suivants ; — Jousselin, *Servitudes d'utilité publique*, t. II). — Serrigny, t. I, n° 1200.

(2) Ainsi l'État « prétend avoir, par ses travaux, augmenté notablement la valeur de ma propriété. Elle valait 20,000 fr. Elle peut aujourd'hui en valoir 40,000. Je dois, aux termes de la loi, payer, pour ma part, la moitié des avantages acquis, c'est-à-dire 10,000 fr. Mais je n'ai pas de capitaux ; ma propriété étant déjà grevée ou les circonstances étant défavorables, je ne trouve pas à emprunter. Je suis forcé d'abandonner ma propriété en partie, si elle est divisible ; en totalité, si elle ne l'est pas. Or la loi qui m'accorde la moitié de la plus-value, si je paye l'autre moitié, ne m'admet pas à en profiter, si je suis obligé d'abandonner ma propriété à l'État. » (V. Dalloz, *Répert.*, v° *Travaux publics*, n° 930.)

5° Des plus-values par compensation.

733. Qu'entend-on par plus-values par compensation ?

Lorsqu'il y a lieu en même temps à payer une indemnité à un propriétaire pour *terrains occupés*, et à recevoir de lui une *plus-value* pour des avantages acquis à ses propriétés restantes, l'art. 54 de la loi du 16 septembre 1807 dispose qu'il y aura *compensation jusqu'à due concurrence*, et que le surplus seulement, selon les résultats, sera payé au propriétaire ou acquitté par lui (1).

Dans ce cas, comme le conseil de préfecture est compétent pour estimer l'indemnité due au propriétaire pour dommage causé à sa propriété, il est compétent également pour estimer l'indemnité due par celui-ci à raison de la plus-value créée par les travaux. A la demande du propriétaire, l'administration oppose l'exception de la plus-value, et le conseil de préfecture établit la compensation (2).

Observation. — Nous verrons, en étudiant la loi du 3 mai 1841, qu'en matière d'expropriation, la plus-value ne doit être admise qu'à titre de *considération*, sans que jamais l'indemnité puisse être absorbée en totalité (L. 3 mai 1841, art. 51).

§ 3. Compétence en matière de voirie.

I. — Notions préliminaires.

734. Nous aurons à traiter dans notre seconde partie de tout ce qui concerne la voirie. Nous nous bor-

(1) Cette disposition n'est pas l'application du droit commun, car aux termes de l'art. 1291 du droit civil, la compensation n'a lieu qu'entre deux dettes également *liquides et exigibles*.
(2) V. Serrigny, t. III, n° 1630.

nerons ici à présenter quelques notions sommaires sur cette matière.

La grande voirie comprend les grandes voies de communication terrestre et certains cours d'eau.

Parmi les grandes voies de communication terrestre, on range :

1° Les routes nationales (1) ;

2° Les routes départementales (2);

3° Les chemins de fer ;

4° Les rues de Paris.

Parmi les cours d'eau on range ;

1° Les fleuves et les rivières ;

2° Les canaux de navigation.

La petite voirie comprend : les rues des villes (*voirie urbaine*), et les chemins vicinaux et ruraux (*voirie rurale*).

Ces préliminaires exposés, nous avons à rechercher quelle est la compétence du conseil de préfecture en matière de grande voirie, qui forme la règle ; et quelle est sa compétence en matière de petite voirie, qui forme l'exception.

II. — Compétence en matière de grande voirie (3).

1° *Nature et étendue de cette compétence.*

735. Quelle est la nature et l'étendue de la compétence du conseil de préfecture, en matière de grande voirie ?

Il semblerait résulter de l'art. 4 de la loi de pluviôse

(1-2) Autrefois on plaçait à côté de ces routes les *routes stratégiques* qui avaient été établies dans les départements de l'Ouest, à l'époque des guerres civiles de 1833. Elles tenaient le milieu entre les routes nationales et les routes départementales. Un décret du 10 juillet 1862 les a classées parmi les routes nationales ou départementales. Les routes stratégiques n'existent donc plus

(3) Voir sur cette matière, MM. Gillon et Stourm, *Traité de la grande voirie* ; — Féraud-Giraud, *Traité de la grande voirie et de la voirie urbaine.*

an VIII que le conseil de préfecture n'a, en matière de grande voirie, qu'une *compétence civile*, car, y est-il dit, le conseil de préfecture prononce sur les *difficultés qui s'élèvent en matière de grande voirie*. On pouvait donc se demander si le conseil de préfecture est compétent pour prononcer une peine, en cas de contravention. La loi du 29 floréal an X est venue faire cesser le doute à cet égard. Elle déclare formellement dans son article 1er que les *contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipation, dépôts de fumiers ou d'autres objets, et toute espèce de détérioration commise sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, seront poursuivies et réprimées par voie administrative* (1).

Observation. — Le mot *contravention* ne doit pas s'entendre ici dans le sens restreint que lui donne le Code pénal, mais dans un sens large, comprenant toute infraction aux lois et règlements en matière de grande voirie. Toutefois cette expression est évidemment limitée par le but même qui a fait établir la compétence administrative. S'il s'agit d'un délit qui n'intéresse pas la conservation de la route, l'autorité judiciaire reste compétente. Pour qu'il y ait lieu à la compétence administrative, il faut que la route soit non seulement le *théâtre*, mais le *but*, l'*objet*, la *victime*, en un mot, du délit (2).

736. Le conseil de préfecture a donc une double compétence en matière de grande voirie :

1° **Une compétence contentieuse**, en vertu de laquelle il ordonne, en cas d'anticipation commise sur la voie publique, la réintégration dans le domaine public de la portion usurpée, ou statue sur les contestations entre l'administration et les particuliers relativement au remboursement des frais de plantations exécutées d'office

(1) V. *Lois administratives*, p. 1119.
(2) M. Vuatrin, *à son cours*.

par l'administration sur les héritages riverains des routes;

2° Une compétence pénale, en vertu de laquelle il prononce les peines édictées par les lois et règlements pour les contraventions de grande voirie, et pour les contraventions à la police du roulage.

737. Dans le cas d'anticipation sur une route le conseil de préfecture doit-il surseoir, lorsque le propriétaire poursuivi soulève l'exception de propriété ?

Non. C'est l'autorité administrative qui fixe la largeur des routes. Si elle empiète sur des propriétés privées, il y a expropriation et droit pour le propriétaire à une indemnité, mais non à la reprise de son terrain. Le conseil de préfecture passera donc outre au jugement; seulement, si le propriétaire fait reconnaître par les tribunaux civils son droit de propriété, il recevra une indemnité (1).

738. La compétence du conseil de préfecture s'étend-elle aux portions des routes qui traversent les villes et les villages ?

La question est controversée. Les uns disent que la compétence appartient aux tribunaux de police, car ces portions de routes forment les rues des communes et sont, par conséquent, de la petite voirie. Mais on répond que ces portions de routes, pour traverser des villes et des villages, n'en restent pas moins des routes ; et que, d'ailleurs, étant plus exposées aux encombrements et aux usurpations, elles doivent être aussi énergiquement protégées que les autres parties. La compétence du conseil de préfecture, juge de la grande voirie, absorbe ici celle du tribunal de simple police, juge de la petite voirie (2).

(1) M. Serrigny, t. II, n° 824 ; — M. Vuatrin, *à son cours*.

(2) Serrigny, t. II, n° 828. — M. Vuatrin, *à son cours*. — La jurisprudence du conseil d'État paraît fixée en ce sens (V. arrêts des 31 juillet 1822, 17 novembre 1824, 6 août 1840). La Cour de cassation, au contraire, reconnaît la compétence du tribunal de simple police (V. arrêts des 7 décembre 1826, 7 juillet 1838, 24 septembre 1842, 27 septembre 1851).

2° *Poursuite et jugement.*

739. Par qui sont constatées les contraventions en matière de grande voirie ?

Aux termes de l'art. 2 de la loi du 29 floréal an X, les agents chargés de constater les contraventions sont : les maires ou adjoints, les ingénieurs des ponts et chaussées, leurs conducteurs, les agents de la navigation, les commissaires de police et les gendarmes. Il faut ajouter à cette énumération : les préposés des contributions indirectes et des octrois (Décr. 18 août 1819, art. 1), les piqueurs des ponts et chaussées et les cantonniers chefs (L. 23 mars 1842, art. 2), et les gardes-champêtres (Décr. 16 décembre 1811, art. 112).

740. Comment sont instruites et jugées les contraventions ?

L'art. 113 du décret du 16 décembre 1811 dispose que les procès-verbaux constatant les contraventions seront adressées au sous-préfet qui ordonnera sur-le-champ, conformément aux articles 3 de la loi du 29 floréal an X, la réparation des délits par les délinquants, ou à leur charge s'il s'agit de *dégradations*, *dépôts de fumiers*, *immondices*, etc., et en rendra compte au préfet. Ce n'est là qu'un acte d'administration, et non de compétence. Le sous-préfet et le préfet ne pourraient donc prononcer d'amendes.

Les mesures prises par le sous-préfet ou le préfet ne sont que *provisoires*. Il en résulte qu'ils ne sauraient ordonner la démolition d'un bâtiment qui empiéterait sur la voie publique (1). Si ces mesures lèsent les parties, elles peuvent en demander la rétractation au préfet.

Le rétablissement des lieux opéré, il est procédé au jugement de la contravention. Le procès-verbal est

(1) Dalloz, *Voirie par terre*, n° 315 ; — Garnier, *Traité des chemins de toute espèce*, t. I, p. 126.

adressé au conseil de préfecture qui *statue définitivement*, dit l'art. 4 de la loi du 29 floréal an X.

Le mot *définitivement* est opposé au mot *par provision* de l'art. 3. Il ne signifie donc pas en dernier ressort (1).

3° *Pénalités et prescription.*

741. Il nous reste à dire quelques mots des amendes de grande voirie et de la prescription qui leur est applicable.

A. — Amendes de grande voirie (2).

742. Quelles sont les peines encourues en matière de grande voirie ?

Les contraventions de grande voirie ont été prévues et punies par d'*anciens règlements* antérieurs à 1789 qui ont été maintenus *provisoirement* par la loi du 19 juillet 1791. Cette mesure provisoire subsiste encore aujourd'hui ; car en France, comme on l'a dit, *il n'y a que le provisoire qui dure.*

Les peines prononcées par les anciens règlements étaient l'*emprisonnement* et des *amendes*. Les amendes étaient *fixes* ou *arbitraires*. Il résultait de cet état de choses contraire aux principes généraux de notre législation pénale de sérieux inconvénients.

D'abord, en ce qui concernait les amendes arbitraires, c'est-à-dire les amendes que les règlements laissaient à l'appréciation du juge, l'impunité était assurée au délinquant, les peines arbitraires étant inconciliables avec notre système pénal.

(1) Serrigny, t. II, n° 883; — M. Vuatrin, *à son cours*. — Toutefois, dans l'art. 11 de la loi du 3 mai 1841, le mot *définitivement* est employé pour exprimer une décision non susceptible de recours.

(2) On admet généralement que les amendes en matière de grande voirie, constituent une véritable peine et non une réparation du dommage causé. Il en résulte qu'elles ne peuvent atteindre que l'auteur même de la contravention. — En ce sens, Jousselin, *des Servitudes d'utilité publique*, t. II, p. 358 ; — Dalloz, v° *Voirie par terre*, n° 259. *Contrà*, Dufour, t. VII, n° 471 ; — Serrigny, t. II, n° 899.

En second lieu, les amendes fixes, établies sans *minimum* ni *maximum*, entre lesquels le juge pût se mouvoir, étaient d'une sévérité excessive. C'est ainsi que la déclaration du 10 avril 1783 punissait d'une amende de 3,000 livres toute contravention à ses dispositions sur la hauteur légale des maisons dans Paris (1). Aussi qu'arrivait-il? Le conseil de préfecture n'hésitait pas à modérer l'amende, ce qui était une violation de la loi. En conséquence, pourvoi de la part du préfet devant le conseil d'État, et annulation de l'arrêté du conseil de préfecture; mais en même temps, le conseil d'État, en vertu du droit de grâce et de commutation qui appartient au chef de l'État, préparait un décret qui réduisait l'amende à de justes limites. Ce système était vicieux, car il rendait un pourvoi nécessaire, et entraînait des frais assez considérables.

743. Comment a-t-on remédié à ces inconvénients? La loi du 23 mars 1842 y a remédié en partie en décidant :

1° **En ce qui concerne les amendes arbitraires**, qu'elles pourraient varier entre un maximum de 300 fr. et un minimum de 16 francs ;

2° **En ce qui concerne les amendes fixes**, que le conseil de préfecture pourrait les modérer, eu égard au degré d'importance et aux circonstances atténuantes du délit, en les faisant descendre jusqu'au *vingtième* de la somme fixée par le règlement, sans toutefois que cette amende puisse être inférieure à 16 fr. Ainsi l'amende de 1,000 fr. pourra être réduite à 50 fr. : mais l'amende de 100 fr. ne pourra pas descendre au-dessous de 16 fr., quoique le vingtième de 100 fr., soit de 5 fr.

Du reste, même depuis la loi de 1842, le conseil d'État pouvait encore réduire le chiffre de l'amende prononcée par le conseil de préfecture, car le chef de

(1) La hauteur des maisons est déterminée par la largeur légale des rues sur lesquelles elles donnent (Déc. 27 juillet 1859, art. 1er).

l'État était censé faire grâce. Il n'a plus ce droit aujourd'hui, depuis la loi du 24 mai 1872 qui lui a attribué un pouvoir de décision propre, et a fait de lui un véritable tribunal administratif, tenu, par conséquent, d'obéir à la loi (V. n° 209).

744. Le conseil de préfecture peut-il appliquer la peine de l'emprisonnement, édictée par d'anciens règlements ?

Non. L'application d'une pénalité de ce genre ne peut être abandonnée à une juridiction dont les membres dépendent du pouvoir exécutif. Il en résulte que, dans la même affaire, l'amende sera appliquée par le conseil de préfecture, et l'emprisonnement par le tribunal correctionnel (1).

745. Nous croyons devoir donner ici un tableau des peines dont sont passibles les principales contraventions de grande voirie, par les anciens règlements, sous la réserve du droit de réduction dont nous venons de parler (2).

Anticipations sur les routes.	Arrêt du conseil du 17 juin 1721.	Amende de 500 fr.
Encombrement de la voie publique.	Ordonn. du 4 août 1713.	Amende de 500 fr.
Fouilles sur les routes.	Arrêt du conseil du 17 juin 1721.	Amende arbitraire.
Dégrad. des ponts	Arrêt du 24 juin 1777.	Amende arbitraire.
Élévation de maisons au-dessus de la hauteur légale.	Déclaration du 10 avril 1783.	Amende de 3000 fr. Démolition de la maison. — Confiscat. des matériaux et du terrain. — Amende de 1000 liv. contre les entrepreneurs et ouvriers.

(1) M. Vuatrin, *à son cours*.
(2) V. Potiquet, *Dictionnaire des contraventions aux règlements sur la police de la grande voirie.*

B. — Prescription en matière de grande voirie.

746. Quelle est la prescription applicable en cette matière ?

On peut se demander s'il faut appliquer la prescription organisée par le Code pénal pour les contraventions de simple police (*un an pour l'action publique et deux ans pour la peine*), ou bien la prescription établie en matière de délits correctionnels (*trois ans pour l'action publique et cinq ans pour la peine*) ? — Dans le silence de la loi, le conseil d'État applique les règles de la prescription la plus favorable au délinquant, c'est-à-dire la prescription de un et de deux ans, applicable aux contraventions de simple police.

Quant à la réintégration dans le domaine public de ce qui en a été détaché par usurpation, il y a *imprescriptibilité*, car le domaine public est inaliénable et imprescriptible.

III. — Compétence en matière de police du roulage (1).

747. Quelle est la compétence du conseil de préfecture en matière de police du roulage ?

La compétence en cette matière se partage entre le conseil de préfecture et le tribunal de simple police. Les contraventions qui ont un caractère *réel*, qui ont pour effet de *nuire à la route*, sont de la compétence du conseil de préfecture : telles sont les contraventions aux règlements sur la forme des moyeux, le maximum de la longueur des essieux, la forme des bandes des roues, le maximum du nombre des chevaux de l'attelage,

(1) V. Guilbon, *Traité de la police du roulage dans ses rapports avec les tribunaux de simple police ;* — Charrière, *Commentaire de la loi du 30 mai 1851, sur la police du roulage et des messageries ;* — Hilpert, *le Messagiste, ou traité théorique, pratique et législatif de la messagerie.*

les précautions à prendre pour la protection des ponts suspendus. Quant aux contraventions aux règlements établis pour *protéger la personne des voyageurs*, elles tombent sous la juridiction du tribunal de simple police. Telles sont les contraventions aux règlements sur le mode de chargement, de conduite et d'enrayage des voitures; le nombre des personnes qu'elles peuvent porter, la police des relais, etc.

IV. — Compétence en matière de petite voirie.

748. Quelle est la compétence du conseil de préfecture en matière de petite voirie ?

Cette compétence est exceptionnelle et donne lieu à des controverses. Le point de départ de la difficulté est dans une loi du 9 ventôse an XIII (1), relative aux plantations des grandes routes et des chemins vicinaux.

L'article 6 de cette loi est ainsi conçu :

« L'administration fera rechercher et reconnaître les anciennes limites des chemins vicinaux, et fixera, d'après cette reconnaissance, leur largeur, suivant les localités, sans pouvoir cependant, lorsqu'il sera nécessaire de l'augmenter, la porter *au delà de six mètres*, ni faire aucun changement aux chemins vicinaux qui excèdent actuellement cette dimension. »

L'article 7 ajoute :

« A l'avenir, nul ne pourra planter sur les bords des chemins vicinaux, même dans sa propriété, sans leur conserver la largeur qui leur aura été fixée. »

Et l'article 8 dispose :

« Que les poursuites en contraventions aux dispositions de la présente loi seront portées devant les conseils de préfecture, sauf le recours au conseil d'Etat.

749. Une première controverse s'était élevée sur le sens de l'art. 8. Des auteurs limitaient la compétence des conseils de préfecture aux *plantations faites sur les*

(1) V. *Lois administratives*, p. 1149.

chemins vicinaux. La jurisprudence de la Cour de cassation était fixée dans ce sens ; mais celle du conseil d'Etat, à laquelle la Cour de cassation a fini par se rallier, étendait la compétence des conseils de préfecture à tous les cas d'anticipations faites par plantations sur les chemins vicinaux ou d'une manière quelconque.

750. Une autre question est vivement discutée. On se demande si les lois postérieures n'ont pas abrogé la compétence du conseil de préfecture en cette matière. Il y a sur ce point trois systèmes.

Premier système (1). — LA LOI DE VENTOSE A ÉTÉ ABROGÉE PAR L'ART. 479, n° 11, DU CODE PÉNAL.

Ce système, qui est celui de la Cour de cassation, se fonde sur ce que l'art. 479, n° 11 du Code pénal attribue, d'une façon générale, aux tribunaux de simple police, la connaissance des *dégradations aux chemins publics* et des *usurpations sur leur largeur*.

En outre, la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux, est une loi générale qui abroge toutes les lois antérieures sur la même matière. Elle a donc abrogé l'art. 8 de la loi de ventôse, en ce qu'il avait d'applicable aux chemins vicinaux.

Deuxième système (2). — LA LOI DE VENTOSE N'A ÉTÉ ABROGÉE QUE PARTIELLEMENT.

L'article 479 du Code pénal a fait disparaître la juridiction pénale des conseils de préfecture pour l'attribuer aux tribunaux de simple police ; mais il lui a laissé la juridiction civile. Il en résulte qu'en cas d'usurpation commise sur un chemin vicinal, il y a une double compétence : celle du conseil de préfecture, pour faire cesser l'usurpation, et celle du tribunal de simple police pour prononcer l'amende. Ce dédoublement de la compétence à raison des inconvénients qu'il présente a donné naissance à un troisième système.

(1) Macarel, *Eléments de jurisprudence*, art. 2, p. 358.
(2) M. Vuatrin, *à son cours*.

Troisième système (1). — LE CONSEIL DE PRÉFECTURE A LA PLÉNITUDE DE JURIDICTION EN CETTE MATIÈRE.

D'après ce système, la loi de ventôse n'a été abrogée ni intégralement, ni partiellement. La plénitude de juridiction reste au conseil de préfecture. L'article 479 du Code pénal est une disposition générale, tandis que les articles 6, 7 et 8 de la loi de ventôse an XIII sont des dispositions spéciales aux chemins vicinaux; or, c'est une règle d'interprétation que les dispositions générales ne dérogent pas aux lois spéciales, même antérieures.

§ 4. Compétence en matière de domaines nationaux.

751. Quelle est l'autorité compétente en matière de domaine public ?

L'autorité judiciaire est compétente, en principe, quand il s'agit des biens domaniaux de l'État. — Cette compétence est établie par la loi du 20 octobre 1790, (art. 13, 14 et 15) qui organise la représentation de l'État plaidant devant les tribunaux ordinaires, et qui, par conséquent, suppose cette compétence. Elle a été également proclamée par l'arrêté du Directoire du 2 nivôse an VI, et par l'art. 69 du Code de procédure civile. C'est le préfet qui représente devant les tribunaux l'État demandeur ou défendeur. Il n'y a pas lieu au préliminaire de conciliation; mais quand l'État est défendeur, le demandeur doit adresser au préfet un mémoire qui est considéré comme une tentative de conciliation, et qui interrompt la prescription, sans d'ailleurs faire courir les intérêts.

(1) M. Batbie, *Précis du cours de droit public et administratif*, p. 164 ; — Cormenin, *Questions de droit administratif*, 4e édition, t. Ier, p. 488.

(2) V. Cormenin, *domaines nationaux;* — Marcarel et Boulatignier, *de la fortune publique en France et de son administration.*

752. Quelle est la compétence du conseil de préfecture en cette matière ?

Cette compétence est tout à fait exceptionnelle. L'article 4 de la loi de pluviôse an VIII lui attribue compétence en matière *de contentieux des domaines nationaux*, c'est-à-dire relativement aux contestations qui peuvent s'élever au sujet des ventes des biens de l'État.

A cette époque, l'État possédait une quantité considérable de domaines qui n'étaient pas affectés à un service public et qui étaient désignés sous le nom de *biens nationaux*. Outre les anciens biens de la couronne ce domaine national comprenait les biens du clergé, des corporations religieuses et des émigrés attribués à l'État par les lois de 1789 et de 1793 (1).

753. Quels étaient les motifs qui avaient fait établir cette compétence exceptionnelle ?

Le principal motif était un motif *politique*.

La vente de ces biens avait été décrétée et s'effectuait par voie d'adjudication aux enchères publiques. On voulut protéger les acquéreurs de biens nationaux inquiétés par des menaces continuelles sur la légitimité de leur titre d'acquisition (2).

On invoquait aussi un autre motif.

Ces ventes étaient passées en la forme administrative (3). Les tribunaux ordinaires ne pouvaient donc

(1) Il a été publié plusieurs ouvrages sur la vente des *biens nationaux*. Nous citerons, entre autres, le *Code des domaines nationaux*, par Camus, et l'ouvrage de Lherbette, *Sur les difficultés qui peuvent s'élever relativement aux propriétés d'origine nationale*. Voir aussi le *Recueil des lois et arrêtés sur la vente et le payement des domaines nationaux*.

(2) Pour empêcher que la vente des biens nationaux ne fût entravée, le décret du 11 septembre 1793 avait porté la peine de *dix ans de fers* contre tout administrateur qui, sous quelque prétexte que ce fût, refuserait de les mettre en vente.

(3) Deux modes principaux ont été adoptés pour ces ventes : la *vente sur enchères* et la *vente sur soumission*. Voici en quoi consistait ce dernier mode, établi par la loi du 12 prairial an III, pour faciliter les acquisitions des domaines nationaux. Tout citoyen pouvait se

pas en connaître. Ce motif, du reste, n'était mis en avant que pour la forme. Le motif prédominant était le motif politique.

754. Quelles sont les contestations que la loi de pluviôse a attribuées aux conseils de préfecture ?

Elle leur a attribué deux classes de contestations. Leur compétence porte :

1° *Sur les contestations entre l'État vendeur et les acquéreurs de biens nationaux.*

Ces contestations peuvent porter, par exemple, sur les biens compris dans l'adjudication, parce que, à cet égard, l'acte de vente n'est pas rédigé avec netteté, ou sur les formalités prescrites qui, n'ayant pas été observées, rendent la vente annulable.

2° *Sur les actions en revendication dirigées par des tiers contre les acquéreurs de biens nationaux.*

D'après le droit commun, la vente de la chose d'autrui laisse l'acquéreur soumis à l'action en revendication du véritable propriétaire, tant que la prescription n'est pas acquise en sa faveur, sauf son recours contre le vendeur. — Or, il pouvait se faire que, par erreur, des biens eussent été vendus comme biens nationaux, alors qu'ils ne l'étaient pas. Pour réagir contre les menaces incessantes dont les acquéreurs de biens nationaux étaient l'objet, on voulut les garantir *constitutionnellement* contre toute éviction. On décida, en conséquence, que la vente d'un bien national *purgeait la chose vendue de tous droits de propriété et autres droits réels, et que les droits des tiers seraient convertis en une indemnité du propriétaire contre l'État*, réclamation, de sa nature, administrative. Cette disposition analogue à celle du droit romain pour les ventes faites par le fisc de biens appartenant à des

faire adjuger, sans enchère, par le directoire du district de la situation, les biens nationaux qu'il désirait, en se soumettant par écrit, à payer en assignats soixante-quinze fois le revenu annuel, pris sur les baux existant.

tiers (1), est établi en ces termes par l'art. 374 de la Constitution de l'an III :

La nation française proclame *comme garantie de la foi publique* qu'après une adjudication légalement consommée de biens nationaux, *quelle qu'en soit l'origine*, l'acquéreur légitime ne peut en être dépossédé, sauf aux tiers réclamants à être, s'il y a lieu, indemnisés par le Trésor national.

La connaissance des réclamations des tiers, dans ce cas, était également déférée au conseil de préfecture (2).

755. Cette double compétence du conseil de préfecture existe-t-elle encore aujourd'hui ?

Il faut, pour résoudre cette question, distinguer entre les ventes antérieures à 1814 et les ventes postérieures à cette époque.

1° Ventes antérieures à 1814. — Relativement aux ventes consommées jusqu'en 1814, le conseil de préfecture, qui était compétent autrefois, le serait encore aujourd'hui sur les deux chefs, car l'art. 9 de la Charte de 1814 valide les aliénations faites antérieurement. Mais il n'est pas probable qu'il ait jamais occasion désormais d'exercer sa compétence, parce que la prescription a dû s'accomplir au profit des acquéreurs de biens nationaux, à l'égard des tiers.

2° Ventes postérieures à 1814. — Il en est autrement des ventes de biens nationaux, opérées depuis 1814 ; telles sont, par exemple, les aliénations de forêts domaniales autorisées par les lois de 1831, de 1840 et de 1850. — En effet, la Charte de 1814 a consacré le principe de l'inviolabilité de la propriété. Il en résulte

(1) INSTITUT. *De usurpation* L. II, tit. VI, p. 14. — V. Accarias, *Précis de droit romain*, t. I, n° 242.

(2) La compétence administrative, dans ce cas, avait été vivement controversée avant la loi de pluviôse an VIII, parce que les difficultés ne portaient pas sur le contrat. La question fut définitivement tranchée, en faveur de la juridiction administrative, par l'arrêté du 2 pluviôse an VI, rendu sur un rapport du ministre de l'intérieur.

que la vente de la chose d'autrui par l'État n'est pas translative de propriété, et que le propriétaire a le droit de revendiquer. — Le conseil de préfecture a donc perdu, *sur ce point*, sa compétence.

Quant au second cas, c'est-à-dire en ce qui concerne les contestations entre l'État vendeur et l'acquéreur, la question est controversée. Il y a, sur ce point, deux systèmes :

Premier système. — L'AUTORITÉ JUDICIAIRE EST COMPÉTENTE.

Deux arguments sont produits en faveur de ce système :

1° Les motifs politiques qui ont fait accorder aux acquéreurs des biens de l'État la protection exorbitante de la juridiction administrative ont cessé d'exister. L'État figure *comme personne privée* dans les ventes de biens domaniaux. Il doit donc, par conséquent, se soumettre à la compétence établie par le droit commun.

2° La loi du 15 avril 1829, sur la pêche fluviale, attribue compétence aux tribunaux judiciaires pour toutes les contestations entre l'administration et les adjudicataires de la pêche, relativement à l'interprétation et à l'exécution des baux. Il y a là un argument *à fortiori*, car le simple bail n'a pas l'importance d'une vente et cependant on reconnaît au fermier la garantie de la compétence judiciaire.

Deuxième système. — LE CONSEIL DE PRÉFECTURE EST COMPÉTENT.

La loi de pluviôse qui attribue compétence au conseil de préfecture n'a pas été abrogée. Si le motif politique qui avait fait déclarer les conseils de préfecture compétents a disparu, il reste le principe que les tribunaux administratifs interprètent seuls les actes administratifs ; or, la vente est un acte administratif.

756. La compétence administrative doit-elle s'étendre aux baux de biens domaniaux ?

La jurisprudence a varié sur ce point. Il semble au

premier abord que l'analogie des règles qui régissent le bail et la vente doive faire admettre la compétence du conseil de préfecture relativement aux contestations entre l'Etat bailleur et ses fermiers ou locataires. Cependant cet argument d'analogie n'est pas admis par le conseil d'État qui reconnaît la compétence des tribunaux judiciaires en cette matière.

Par exception le conseil de préfecture est compétent :

1° Relativement aux difficultés dérivant d'un bail d'eaux minérales appartenant à l'État (1);

2° Relativement aux contestations relatives aux baux des droits de bacs (2).

ARTICLE II

Attributions dérivant de lois postérieures à la loi du 28 pluviôse an VIII.

757. Les attributions du conseil de préfecture sont nombreuses. Nous avons adopté l'opinion qu'il n'était pas juge du droit commun (voir n° 97), et qu'il fallait, pour le rendre compétent, un texte formel. Or ces textes sont dispersés dans un grand nombre de lois. Nous allons en passer quelques-uns en revue, parmi les plus importants. — Ces textes sont relatifs :

1° Aux élections;

2° Aux établissements dangereux, incommodes et insalubres;

3° Aux impôts indirects;

4° A la comptabilité publique.

(1) Arrêté du 3 floréal an VIII.
(2) L. 6 frimaire an VII.

§ 1er. Compétence en matière d'élections (1).

758. Le conseil de préfecture n'est compétent qu'en matière d'élections aux conseils d'arrondissement et aux conseils municipaux. A cet égard il faut faire une distinction. Sa compétence est bornée aux réclamations dirigées contre la *procédure de l'élection*, c'est-à-dire contre la composition des bureaux, les opérations du dépouillement et du recensement des votes, etc. — Quant aux critiques dirigées contre l'élection elle-même à raison de l'incapacité de l'élu, qui ne réunit pas les conditions d'âge, de domicile, de nationalité, etc., elles donnent lieu à une question préjudicielle qui est renvoyée devant les tribunaux civils.

§ 2. Compétence en matière d'établissements dangereux, incommodes et insalubres.

759. Nous verrons que ces établissements sont divisés en trois classes :

1° Ceux qui doivent être éloignés des habitations parce qu'aucune précaution ne peut leur enlever leur caractère d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes ;

2° Ceux qui peuvent être rapprochés des habitations, en prenant certaines mesures de précaution qui atténuent leurs inconvénients ;

3° Ceux qui peuvent être établis dans l'intérieur des villes, à condition d'être soumis à une certaine surveillance.

Les établissements de première et de deuxième classe

(1) V. Bidault, *Code électoral* ; — Ronjat, *Manuel électoral* ; — Hérold, *le Droit électoral devant la Cour de cassation*.

sont autorisés par le préfet. — La décision du préfet ou du sous-préfet est susceptible de recours. A cet égard, on fait la distinction suivante :

1° Relativement aux établissements de troisième classe, les réclamations sont jugées par le conseil de préfecture ;

2° Relativement aux établissements des deux premières classes, il faut faire une sous-distinction, selon que le préfet a refusé ou accordé l'autorisation sollicitée. — S'il l'a refusée, le postulant peut se pourvoir devant le conseil d'État. — S'il l'a accordée, les tiers réclamants doivent au préalable se pourvoir devant le conseil de préfecture.

§ 8. Compétence en matière d'impôts indirects.

760. Quelle est la compétence du conseil de préfecture en matière d'impôts indirects ?

La compétence du conseil de préfecture, en matière d'impôts indirects, est exceptionnelle. Nous trouvons un premier cas de cette compétence dans les dispositions de la loi du 28 août 1816, sur la culture du tabac (1). On sait que la culture du tabac n'est autorisée que dans certains départements, et que dans ces départements les cultivateurs autorisés ne peuvent planter qu'un certain nombre de pieds par hectare (2). Le cultivateur est soumis à une surveillance. Il est tenu de représenter un certain nombre de kilogrammes de tabac, d'après le nombre des hectares cultivés. S'il ne représente pas la quantité réglementaire, il est présumé avoir fraudé et est tenu de payer les quantités manquantes, au prix du tabac de cantine. Les sommes ainsi dues par lui sont

(1) V. *Lois administratives*, p. 772.

(2) Les contrevenants sont condamnés à une amende de 50 fr. par cent pieds de tabacs, si la plantation est faite sur un terrain ouvert, et de 150 fr. si le terrain est clos de murs.

recouvrées dans la forme des contributions directes, bien que l'impôt des tabacs soit un impôt indirect. Il y a donc lieu à la compétence du conseil de préfecture si le cultivateur réclame, en prétendant, par exemple, qu'il y a erreur sur l'étendue de la superficie cultivée en tabacs ou que les quantités manquantes sont dues à des avaries ou à des cas fortuits.

En second lieu, la loi du 21 juin 1865 a attribué au conseil de préfecture, en matière de contributions indirectes, un pouvoir de décision propre dans trois cas où il ne donnait auparavant qu'un avis au préfet. Ces trois cas sont relatifs à certaines contestations en matière d'octrois et d'impôts des boissons.

761. Contestations en matière d'octroi. — On distingue quatre modes de perception des droits d'octroi :

1° *La régie simple*, par les agents de la commune ;

2° *Le bail à ferme*, par les agents d'un fermier auquel a été faite l'adjudication des produits de l'octroi ;

3° *La régie intéressée*, également par les agents du fermier, qui doit, au delà d'une certaine somme représentant le prix du bail et les frais de perception, partager les produits de l'octroi avec la commune, dans une proportion déterminée ;

4° *L'abonnement avec la régie des contributions indirectes*, au moyen du personnel de cette administration.

Si des contestations s'élèvent, soit entre la commune et le fermier de l'octroi sur le sens des clauses du bail ; soit entre la commune et le régisseur de l'octroi en régie intéressée, sur la perception et l'administration des droits, ces contestations qui, autrefois, étaient déférées au préfet en conseil de préfecture, sont jugées par le conseil de préfecture lui-même (1).

(1) Décr. 17 mai 1809, art. 126 ; — L. 21 juin 1865, art. 11.

762. Contestations en matière d'impôts des boissons (1). — L'impôt des boissons est perçu de deux manières :

1° *Au moyen d'un droit de détail* de 15 pour 100 du prix auquel le débitant livre sa marchandise. Le débitant, dans ce cas, est soumis à l'*exercice*, c'est-à-dire aux visites domiciliaires des agents de l'administration.

2° *Au moyen d'un abonnement*, soit *individuel*, soit *collectif*.

L'abonnement individuel a lieu entre un débitant et la régie. L'abonnement est fixé en prenant en considération la consommation des années précédentes et les circonstances particulières qui peuvent influer sur le débit de l'année pour laquelle l'abonnement est consenti.

L'abonnement collectif a lieu sur la demande des *deux tiers* au moins des débitants d'une commune, approuvée par le conseil municipal. A cet effet, des syndics représentant les débitants discutent avec la régie l'importance de la somme représentative des produits de l'exercice à supprimer, et en opèrent la répartition entre tous les débitants de la commune. — Les rôles arrêtés par les syndics et rendus exécutoires par le maire, sont remis au receveur de la régie pour en poursuivre le recouvrement (2).

763. Ceci exposé, des difficultés peuvent s'élever :

1° *Entre les employés de la régie et les débitants*, relativement à l'exactitude de la déclaration des prix de vente. Il en est alors référé au maire qui pro-

(1) L. 28 avril 1816. — Voir *Lois administratives*, p. 70.

(2) Les débitants ainsi abonnés sont solidaires pour le payement des sommes portées aux rôles. En conséquence, aucun nouveau débitant ne peut s'établir dans la commune pendant la durée de l'abonnement, s'il ne remplace un autre débitant compris dans la répartition.

nonce sur le différend, sauf recours au conseil de préfecture;

2° *Entre les mêmes personnes*, relativement au montant de l'abonnement. Il peut se faire, en effet, que des débitants réclament parce que l'importance de leur débit a été exagérée et qu'ils figurent dans la répartition pour une somme trop forte. C'est encore le conseil de préfecture qui est juge de la contestation, car par la répartition faite entre les débitants et l'émission des rôles nominatifs pour chacun d'eux, l'impôt indirect s'est transformé en impôt direct.

§ 4. Compétence en matière de comptabilité publique.

764. Quelle est, en cette matière, la compétence du conseil de préfecture ?

Le conseil de préfecture statue, en premier ressort, sur les comptes des communes, des établissements publics, des associations syndicales autorisées dont le revenu n'excède pas 30,000 francs.

Ce cas de compétence présente deux particularités :

1° L'appel a lieu devant la Cour des comptes et non devant le conseil d'État (voir n° 392);

2° L'audience du conseil de préfecture n'est pas publique (voir n° 675).

ARTICLE III

Procédure en matière contentieuse (1).

765. Existe-t-il un règlement général de procédure devant le conseil de préfecture ?

Non. — Les conseils de préfecture, à la différence du

(1) V. MM. des Cilleuls, *Exposé pratique de la procédure en matière contentieuse devant les conseils de préfecture;* — Brunel, *Nouveau mode de procédure civile devant les conseils de préfecture;*

conseil d'État, n'ont pas de code de procédure. La loi du 21 juin 1865 avait annoncé qu'il serait fait, dans un délai de cinq ans, une loi réglant la procédure à suivre. En attendant cette loi promise, qui n'est pas encore faite, un décret du 12 juillet 1865 a établi quelques règles générales qu'il faut compléter par des analogies empruntées, soit au Code de procédure civile, soit au décret du 22 juillet 1806, réglant la procédure devant le conseil d'État.

766. Demande. — La demande est introduite par une requête ou un mémoire déposé au greffe. Elle doit être faite sur papier timbré, excepté en matière de contributions pour les réclamations ayant pour objet une cote moindre de 30 francs.

767. Instruction. — Immédiatement après l'enregistrement au greffe des requêtes ou mémoires introductifs d'instance, le préfet désigne un rapporteur auquel le dossier de l'affaire doit être transmis dans les vingt-quatre heures (art. 2).

Le rapporteur est chargé de diriger l'instruction. Sur sa proposition, le conseil de préfecture règle les communications à faire aux parties intéressées. Il fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, le délai qui est accordé aux parties pour prendre communication des pièces et fournir leurs défenses ou réponses. Lorsque les parties sont appelées à fournir des défenses sur les requêtes ou mémoires introductifs d'instance, elles sont invitées à faire connaître si elles entendent user du droit de présenter des observations orales à la séance publique où l'affaire sera portée pour être jugée (art. 3 à 7).

L'art. 8 détermine la procédure à suivre en matière de contraventions.

— Dieu, *Projet de règlement d'administration publique sur la procédure devant les conseils de préfecture ;* — Lefebvre, *Essai sur la procédure devant le conseil de préfecture.*

Dans les *cinq jours* qui suivent la rédaction du procès-verbal de contravention et son affirmation quand elle est exigée, le sous-préfet fait faire au contrevenant dans la forme administrative, notification de la copie du procès-verbal, avec citation devant le conseil de préfecture. La citation doit indiquer au contrevenant qu'il est tenu de fournir ses défenses écrites dans le *délai de quinzaine*, et l'inviter à faire connaître s'il entend user du droit de présenter des observations orales. — Il est dressé acte de la notification et de la citation. Cet acte doit être envoyé immédiatement au sous-préfet, qui l'adresse, sans délai, au préfet pour être transmis au conseil de préfecture et y être enregistré.

Lorsque l'*affaire est en état* (1), le rapporteur prépare le rapport et le projet de décision. Le rôle de chaque séance publique est arrêté par le préfet. Toute partie qui a fait connaître l'intention de présenter des informations orales doit être avertie par lettre non affranchie du jour où l'affaire sera appelée en séance publique. Cet avertissement doit lui être donné *quatre jours au moins* à l'avance (art. 9 à 12).

768. Jugement. — Les décisions du conseil de préfecture prennent le nom d'*arrêtés*. Ils doivent contenir les noms et conclusions des parties, le visa des pièces produites et des dispositions législatives ou réglementaires (2), les motifs de la décision, sur tous les chefs de la demande, le dispositif et les noms des membres qui ont pris part au jugement.

Les arrêtés du conseil de préfecture sont exécutoires par eux-mêmes. Ils emportent hypothèque générale sur tous les biens présents et à venir de la partie con-

(1) L'affaire est en état quand les parties ont produit leurs moyens dans leurs mémoires respectifs.

(2) Quand le conseil de préfecture exerce une juridiction pénale, par exemple en matière de grande voirie, l'arrêté doit, à peine de nullité, contenir les termes textuels et non le simple visa de la loi appliquée.

damnée. Ils n'ont pas même besoin d'être revêtus de la *formule exécutoire*, excepté en matière de comptabilité (1).

769. Voies de recours. — Les voies de recours sont ordinaires ou extraordinaires.

Les voies de recours ordinaires sont l'*opposition* et l'*appel au conseil d'État*.

1° **Opposition.** — Les arrêtés des conseils de préfecture sont contradictoires ou par défaut. L'arrêté est par défaut lorsque le défendeur n'a pas produit de *défenses écrites*. L'opposition peut être formée jusqu'à l'exécution. Est-elle suspensive de l'exécution? Certains auteurs le pensent, parce que, disent-ils, aucun texte n'empêche l'application du droit commun aux matières administratives (2). Mais le recours au conseil d'État n'a pas, comme on le sait, d'effet suspensif. En outre, l'opposition aux décisions par défaut du conseil d'État n'est pas non plus suspensive. Or il est de principe que les matières administratives étant urgentes, l'exécution provisoire est de règle, en matière contentieuse (3).

2° **Appel au conseil d'État.** — Les arrêtés contradictoires peuvent être déférés au conseil d'État. Le délai du recours est de *trois mois*, à partir du jour de la notification de l'arrêté. Le pouvoir n'est pas suspensif de l'exécution, à *moins qu'il n'en soit autrement ordonné* (4). — En matière civile, au contraire, c'est la règle contraire qui est consacrée par la loi. — Par exception, le recours est suspensif, en matière d'élections.

Dans un cas, comme nous l'avons déjà indiqué, le recours est porté devant la Cour des comptes. C'est lorsqu'il s'agit des comptes des communes, des établisse-

(1) Décr. 31 mai 1862, art. 434.
(2) V. Cormenin, t. I, p. 201, n° 2; — Cabantous, n° 742.
(3) V. Serrigny, t. III, p. 140, n° 1752.
(4) L. 21 mai 1872, art. 24.

ments publics, et des associations syndicales, dont le revenu n'excède pas 30,000 francs.

Quant aux voies de recours extraordinaires qui sont, en droit commun, la *tierce-opposition* et la requête civile, la tierce-opposition seule est admise devant le conseil de préfecture. La requête civile, en effet, n'est admise que contre des décisions en dernier ressort; or, les arrêtés du conseil de préfecture pouvant toujours être déférés au conseil d'État, la requête civile est sans objet.

La tierce-opposition peut avoir lieu de la part des tiers qui n'ont pas figuré dans l'instance et qui se prétendent lésés dans leurs intérêts, par la décision du conseil. La loi n'ayant fixé aucun délai pour la tierce-opposition, elle est recevable pendant trente ans.

LIVRE III

ADMINISTRATION D'ARRONDISSEMENT.

770. Qu'est-ce que l'arrondissement ?

L'arrondissement correspond à l'*élection* d'avant 1789 et au district de 1790. Il a été établi par la loi du 28 pluviôse an VIII. — L'arrondissement n'est qu'une subdivision territoriale. A la différence du département, il n'a pas de personnalité civile. En conséquence, il ne peut pas s'imposer lui-même; il n'a pas de budget. Il en résulte que le conseil d'arrondissement n'a que des attributions peu importantes.

771. Ne pouvait-on pas soutenir autrefois la personnalité de l'arrondissement ?

Avant la loi du 10 mai 1838, on pouvait soutenir et

on soutenait la personnalité de l'arrondissement par les arguments suivants :

1° Le décret du 9 avril 1811 concédait à l'arrondissement, comme au département, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux, affectés au service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique. — Or c'est sur cette concession que l'on fonde la personnalité du département ; on peut donc fonder également sur elle la personnalité de l'arrondissement ;

2° La loi du 16 septembre 1807, sur le desséchement des marais, obligeait, par ses art. 28 et 29, les arrondissements à contribuer aux dépenses nécessitées par l'établissement d'un canal, d'une route, d'un pont, etc. C'était donc supposer qu'il pouvait avoir des ressources et des charges à lui personnelles ;

3° La loi du 21 avril 1832, en décidant (art. 15) que les fonctionnaires logés gratuitement dans des bâtiments appartenant à l'État, aux départements, aux *arrondissements* et aux communes, seraient imposables à la contribution personnelle et mobilière, reconnaissait, par là même, la personnalité de l'arrondissement.

772. Sur quoi se fonde-t-on aujourd'hui pour écarter la personnalité de l'arrondissement ?

On se fonde sur ce que, lors de la discussion de la loi du 10 mai 1838, sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, il fut reconnu que le langage du législateur manquait d'exactitude ; et sur ce que, pour dissiper toute incertitude à cet égard, la Chambre des députés rejeta deux articles, votés par la Chambre des pairs, qui reproduisaient les dispositions des art. 28 et 29 de la loi de 1807 (1).

773. Division du sujet. — Nous diviserons ce livre en deux titres :

(1) V. Cabantous, *Répétitions écrites de droit administratif*, n° 405 ; MM. Vuatrin et Cassin, *à leurs cours*.

Titre Ier. — Du sous-préfet;
Titre II. — Du conseil d'arrondissement.

TITRE PREMIER

DU SOUS-PRÉFET (1).

774. Qu'est-ce que le sous-préfet ?

Le sous-préfet est un fonctionnaire, placé sous les ordres du préfet, qui représente, dans chaque arrondissement, l'élément actif de l'administration, de même que le conseil d'arrondissement y représente l'élément consultatif et délibérant.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS HISTORIQUES.

775. Les sous-préfets de nos jours ont pour ancêtres, dans l'ancienne France, les *subdélégués*, et dans la France de la Révolution, les *directoires de districts* et les *municipalités de cantons*.

I. **Subdélégués.** — Pour les représenter dans les différentes parties de leur généralité, les intendants nommaient des administrateurs, appelés *subdélégués* dont les fonctions étaient à peu près semblables à celles de nos sous-préfets. On appelait *subdélégation* le district assigné à ces fonctionnaires.

II. **Directoires de districts.** — La loi du 22 décembre 1789 avait divisé le département en districts et établi, au chef-lieu de chaque district, une assemblée administrative, sous le titre d'*administration de district*. Cette assemblée était composée de *douze* membres, élus par

(1) V. Des Aubiers, *Manuel des préfets et des sous-préfets*; — Du Plessis. *Attributions des préfets et des sous-préfets*.

les électeurs du district. Chaque administration de district était divisée en deux sections : l'une sous le titre de *conseil de district ;* l'autre sous le titre de *directoire de district.* Le directoire de district était composé de *quatre* membres, élus parmi les douze membres de l'administration de district, et dans son sein. — Il était présidé par le président de l'administration de district. — Le directoire de district était permanent et chargé de l'administration active, dans le ressort de chaque district, sous la direction et l'autorité de l'administration de département et de son directoire. Il rendait tous les ans compte de sa gestion au conseil de district, à l'ouverture de la session annuelle, et ses membres avaient ensuite séance et voix délibérative en assemblée générale, avec les membres de ce conseil.

III. **Municipalités de canton.** — La constitution de l'an III apporta une profonde modification à ce système qui paraissait, à cette époque de réaction, avoir donné une trop grande force au régime révolutionnaire. Les municipalités furent agrandies. Le ressort de chaque justice de paix avait son administration municipale, à laquelle chaque commune envoyait un agent pour la représenter. Ces agents, élus par chaque commune, se réunissaient au chef-lieu de canton, sous la présidence d'un magistrat, nommé par l'assemblée primaire du canton. Chaque agent faisait exécuter, dans sa commune, les arrêtés pris par la municipalité. — Le corps ainsi formé cumulait l'administration des communes avec celle du canton. Il s'appelait *municipalité de canton.* — Nous verrons, du reste, plus loin que l'existence de ces municipalités n'empêchait pas certaines communes d'avoir une administration municipale distincte.

CHAPITRE II

ORGANISATION.

776. Quelle est la loi qui a créé les sous-préfets ?

C'est la loi du 28 pluviôse an VIII.

777. Y a-t-il un sous-préfet dans chaque arrondissement ?

Oui ; excepté dans l'arrondissement où est situé le chef-lieu du département. C'est le préfet qui remplit pour cet arrondissement les fonctions de sous-préfet (1). En outre, la loi du 2 avril 1880 a supprimé les sous-préfectures des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux, et décidé que ces arrondissements seraient administrés directement par le préfet de la Seine.

778. Comment le sous-préfet est-il remplacé ?

Par un membre du conseil d'arrondissement, ou par un conseiller de préfecture désigné par le préfet (Ordonn. 29 mars 1821).

779. Combien distingue-t-on de classes de sous-préfets ?

On distingue trois classes de sous-préfets, d'après l'importance de leur traitement qui est de 7,000 francs pour la première classe, 6,000 francs pour la deuxième et 4,500 pour la troisième. Ils peuvent obtenir leur avancement *sur place*, au bout de cinq ans.

(1) Le décret du 26 décembre 1809 avait chargé un auditeur au conseil d'État des fonctions de sous-préfet dans l'arrondissement chef-lieu. — L'ordonnance du 1er août 1810 permit d'en charger le secrétaire général ; mais cette disposition a été à son tour abrogée par le décret du 29 décembre 1854.

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS.

780. Comment divise-t-on les attributions du sous-préfet ?

On les divise en attributions administratives et en attributions contentieuses.

SECTION I

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES.

781. En quoi consistent les attributions administratives du sous-préfet ?

Le sous-préfet n'est ordinairement qu'un agent de transmission et d'instruction, pour les affaires intéressant les communes. Il n'a pas, en général, de pouvoir propre. A cette exception près, ses attributions sont les mêmes que celles du préfet.

Parmi ces attributions, les plus importantes sont les suivantes :

1° *Il vérifie les tableaux de recensement dressés par les maires pour les opérations du tirage au sort.*

Chaque année, au mois de janvier, les maires dressent le tableau de recensement des jeunes gens ayant atteint l'âge de vingt ans révolus dans l'année précédente et domiciliés dans le canton. Le sous-préfet est chargé de reviser ces tableaux. — Il procède à l'inscription d'office sur les listes du tirage des omis des classes antérieures, des étrangers qui ne justifient pas de leur nationalité, des orphelins et de tous ceux qui sont signalés par la notoriété.

2° *Il préside au tirage au sort, et statue, après avoir pris*

l'avis des maires, sur les observations présentées par les jeunes gens ou en leur nom, lors de la lecture des tableaux de recensement.

L'opération du tirage est très délicate. Le sous-préfet est exposé à mettre dans l'urne, *plus* ou *moins* de numéros, qu'il n'y a de jeunes gens inscrits. *S'il y en a plus*, le jeune homme qui est appelé le dernier à tirer peut s'y refuser et demander qu'on lui attribue le numéro le plus élevé restant. *S'il y en a moins*, les jeunes gens qui ne se trouveraient pas pourvus de numéros, ne sont pas dégagés de leurs obligations militaires, comme cela avait lieu sous l'empire de la législation précédente, mais ils sont placés sur la liste cantonale, à la suite des jeunes gens qui ont participé au tirage au sort. Il est procédé entre eux, *séance tenante*, à un tirage supplémentaire qui déterminera l'ordre selon lequel ils doivent être inscrits sur cette liste. Dans les deux cas, la responsabilité du sous-préfet se trouve sérieusement engagée (1).

3° *Il assiste aux opérations du conseil de révision.*

Le sous-préfet doit assister aux séances du conseil de révision, afin de donner au conseil les renseignements nécessaires sur la situation légale de chaque homme. Il a voix consultative.

4° *Il remplit les fonctions de sous-intendant militaire, en cas d'absence ou d'empêchement de ce fonctionnaire.*

En cette qualité il délivre les feuilles de route, et les

(1) Une erreur de cette nature a été commise récemment lors des opérations du recrutement du canton de Matha. Le sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Jean d'Angély (Charente-Inférieure) ne déposa dans l'urne que 91 numéros, tandis qu'il y avait 99 jeunes gens inscrits sur les tableaux de recensement. Parmi ceux à qui le sort avait été défavorable, cinq ont prétendu que cette omission leur avait été préjudiciable, et ont intenté contre le sous-préfet une action en dommages-intérêts devant le tribunal civil. Le préfet ayant décliné la compétence de l'autorité judiciaire, et son déclinatoire ayant été repoussé, a élevé le conflit. Mais le tribunal des conflits, dans son audience du 19 novembre 1881, a annulé l'arrêté de conflit pris par le préfet et reconnu la compétence du tribunal civil.

certificats de libération, fait entrer à l'hôpital ou en sortir les militaires voyageant isolément ou en corps, peut être chargé des transports de vivres ou de fourrages. Le sous-préfet est responsable sur ses deniers des erreurs qu'il peut commettre dans ces fonctions.

5° *Il préside la commission chargée d'examiner les observations des propriétaires soumis à l'expropriation et porte la parole devant le jury d'expropriation.*

782. Dans quels cas est-il investi d'un pouvoir de décision propre ?

Le sous-préfet est, par exception, investi d'un pouvoir de décision propre :

1° Lorsque le préfet lui a délégué ses pouvoirs;

2° Lorsqu'il y a urgence ;

3° Lorsque la loi ou les règlements le lui confèrent expressément.

783. Quels sont les textes qui ont attribué au sous-préfet un pouvoir de décision propre ?

1° Décret du 13 avril 1861. — Ces textes sont, notamment, le décret du 13 avril 1861 et la loi du 4 mai 1861.

Le décret du 13 avril 1861, dit *décret de décentralisation* (voir n° 445), a donné au sous-préfet le droit de statuer directement dans un certain nombre d'affaires dont les plus importantes sont les suivantes :

1° Légalisation des signatures données pour les actes de l'état civil, certificats d'indigence, certificats de bonne vie et mœurs, de vie, de libération du service militaire;

2° Délivrance des passe-ports et des permis de chasse ;

3° Autorisation des loteries de bienfaisance, jusqu'à concurrence de 2,000 francs ;

4° Nomination des préposés d'octroi ;

5° Approbation des budgets et des comptes des bureaux de bienfaisance et des baux de leurs propriétés n'excédant pas dix-huit ans.

2° Loi du 4 mai 1864. — Cette loi a autorisé le sous-préfet à délivrer des alignements sur les routes nationales et départementales et sur les chemins vicinaux de grande communication partout où il existe un plan général d'alignement régulièrement approuvé.

SECTION II

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES.

784. Quels sont les cas de juridiction contentieuse du sous-préfet ?

Les attributions contentieuses du sous-préfet sont très rares. On peut en citer cinq. Le sous-préfet statue :

1° *Sur les demandes d'autorisation des établissements dangereux et insalubres de troisième classe.*

Nous ferons remarquer qu'il n'y a rien de contentieux dans cette matière. Elle est purement administrative; mais la loi l'a considérée comme contentieuse, en ouvrant aux parties un recours contentieux devant le conseil de préfecture (Décr. 15 octobre 1810, art. 8).

2° *Sur les contestations relatives à la perception du droit d'octroi de navigation intérieure.*

Depuis la loi du 9 juillet 1836 (1) sa compétence en cette matière est restreinte aux contestations relatives à la perception. Les contestations sur le *fond du droit*, c'est-à-dire sur l'application des tarifs sont déférées aux tribunaux ordinaires.

3° *En matière d'adjudication de coupes de bois du domaine de l'État, sur les contestations qui peuvent s'élever pendant les opérations d'adjudication* (2).

Ces contestations peuvent porter :

1° Sur la validité des opérations, par exemple sur l'antériorité ou la simultanéité de la prononciation des

(1) V. *Lois administratives*, p. 807.
(2) L. 4 mai 1837.

mots : *je prends* (1) ; sur la question de savoir si une enchère a été portée *pendant ou après le feu ;*

2° Sur la solvabilité de ceux qui ont fait des offres, et sur la solvabilité des cautions qui doivent être fournies (2). Elles sont jugées immédiatement par le sous-préfet *qui statue sans appel*, contrairement à la règle générale (3).

4° *Sur les contestations relatives à l'adjudication des droits de pêche, au profit de l'État* (4).

5° *Sur le refus du directeur d'un télégraphe de transmettre une dépêche.*

Aux termes de l'art. 3 de la loi du 29 novembre 1830, le directeur du télégraphe peut, dans l'intérêt de l'ordre public et des bonnes mœurs, refuser de transmettre une dépêche. En cas de réclamation, le sous-préfet statue d'urgence sur le vu de la dépêche.

(1) L'adjudication a lieu *au rabais* ou aux enchères. Dans l'adjudication au rabais, la mise à prix et le taux auquel les rabais doivent être arrêtés sont déterminés par un agent forestier. La mise à prix est diminuée par le crieur, jusqu'à ce que quelqu'un dise : *je prends.* — L'adjudication aux enchères est prononcée après l'extinction de trois bougies allumées successivement : si pendant la durée de trois bougies il survient des enchères, l'adjudication ne peut être prononcée qu'après l'extinction d'un dernier feu, sans enchère survenue.

(2) Dans les *cinq jours* de l'adjudication, l'adjudicataire doit fournir une caution et un certificateur solvables qui s'engagent solidairement avec lui. Faute par lui de ce faire, l'adjudicataire est déclaré déchu par le préfet, et une nouvelle adjudication a lieu à sa *folle enchère.* Le paiement du prix a lieu de la manière suivante. Dans les dix jours de l'adjudication, l'adjudicataire fournit quatre traites payables au domicile du trésorier-payeur-général, ou du receveur municipal. Elles sont tirées par le certificateur à l'ordre de la caution, sur l'adjudicataire et acceptées par ce dernier. Elles sont ensuite endossées par la caution qui les passe à l'ordre du trésorier-payeur-général ou du receveur de la commune. — Ces traites n'opèrent pas novation.

(3) V. Curasson, *Commentaire sur le Code forestier*, t. I, p. 194.

(4) L. 15 avril 1829, art. 14 ; et L. 6 juin 1840, art. 14.

SECTION III

VOIES DE RECOURS.

785. Quelles sont les voies de recours contre les décisions du sous-préfet ?

Les voies de recours contre les décisions du sous-préfet sont :

1° L'opposition et la tierce-opposition ;

2° Le recours au préfet, avec recours du préfet au ministre, et du ministre au conseil d'État.

786. Quel est le délai du recours ?

Aucun délai n'est prescrit pour le recours au préfet et au ministre ; mais celui du ministre au conseil d'État doit avoir lieu dans le délai de *trois mois*, du jour de la notification de la décision intervenue.

787. Quelle est la règle spéciale contre les arrêtés du sous-préfet en matière contentieuse ?

La règle est celle-ci : *L'appel ne doit être porté devant le préfet qu'autant qu'une loi spéciale n'en a pas ordonné autrement.* — Ainsi dans les deux cas que nous avons indiqués plus haut, c'est-à-dire en matière d'établissements insalubres et en matière d'octroi de navigation intérieure, le recours doit être porté au conseil de préfecture.

TITRE II

DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

788. Qu'entend-on par conseil d'arrondissement ?

Le conseil d'arrondissement est un conseil placé auprès du sous-préfet pour l'éclairer de ses avis et contrôler son administration.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS HISTORIQUES.

789. Quelle est l'origine du conseil d'arrondissement ?

Les conseils d'arrondissement ont succédé aux *administrations de district* établies par la loi du 22 décembre 1789 (voir n° 436). Ces administrations étaient composées de *douze membres*, élus par les électeurs de chaque district. Auprès de chaque administration de district, il y avait un *procureur syndic*, chargé de la suite de toutes les affaires.

Les administrations de district étaient chargées, sous l'autorité interposée des administrations de département : 1° de répartir les impositions directes entre les municipalités ; 2° d'ordonner et de faire faire les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque municipalité ; 3° de régler et de surveiller tout ce qui concerne la perception et le versement du produit de ces contributions.

790. Quelle est la loi qui a établi les conseils d'arrondissement ?

C'est la loi du 28 pluviôse an VIII. — Le conseil était composé de *onze* membres, nommés pour trois ans par le premier consul, parmi les citoyens figurant sur la liste communale (voir n° 32).

791. Quelle est la loi qui a établi l'élection en cette matière ?

C'est la loi du 22 juin 1833, modifiée par le décret du 3 juillet 1848 qui a substitué le suffrage universel au suffrage restreint.

CHAPITRE II

ORGANISATION.

792. L'organisation des conseils d'arrondissement est analogue à celle des conseils généraux, sauf quelques différences que nous allons indiquer.

§ 1er. Composition.

793. Quel est le nombre des membres du conseil ?

Le conseil d'arrondissement se compose d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans toutefois que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de *neuf* (L. 1833, art. 20).

794. Comment procède-t-on lorsque le nombre des cantons est inférieur à neuf ?

Un décret répartit entre les cantons les plus peuplés le nombre de conseillers à élire pour complément (art. 21). Il y a donc des cantons qui peuvent élire deux ou trois conseillers d'arrondissement. — C'est une première différence avec l'élection des conseillers généraux.

§ 2. Conditions d'éligibilité.

795. Quelles sont les conditions d'éligibilité ?

Les conditions d'éligibilité sont :

1° L'âge de 25 ans ;

2° Le domicile ou le payement d'une contribution directe dans l'arrondissement (Décr. 3 juillet 1848, art. 14).

796. Le nombre des non-domiciliés peut-il dépasser le quart ?

Oui ; car il n'existe en cette matière aucune disposition analogue à celle qui existe pour les conseillers généraux.

§ 3. Incompatibilités.

797. Quelles sont les incompatibilités ?

Ce sont les mêmes que celles établies pour les conseils généraux. En outre, aux termes de l'art. 24 de la loi du 22 juin 1833, nul ne peut être membre de plusieurs conseils d'arrondissements, ni d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général.

§ 4. Du contentieux des élections.

798. Il faut distinguer les difficultés relatives au droit de l'électeur et à son inscription, et les difficultés relatives à l'inscription elle-même.

a) Difficultés relatives au droit de l'électeur.

799. Par qui sont jugées les difficultés relatives au droit de l'électeur ?

Elles sont jugées par une *commission municipale*, composée du maire et de deux conseillers municipaux, sauf appel, dans les *cinq jours*, devant le juge de paix. La décision du juge de paix est en dernier ressort, mais elle peut être déférée à la Cour de cassation.

b) Difficultés relatives à l'élection.

800. Par qui sont jugées les difficultées relatives à l'élection ?

Par le conseil de préfecture.

801. Quid, si la réclamation est fondée sur une incapacité légale ?

Dans ce cas le conseil de préfecture doit surseoir à statuer, et renvoyer devant le tribunal civil, les *questions préjudicielles* d'âge, de domicile, de nationalité.

[redacted]

802. Par qui peut être saisi le conseil de préfecture ?

Par le préfet ou par un électeur.

803. Quel délai a le préfet pour saisir le conseil ?

Le préfet a *quinze jours* à partir de la réception du procès-verbal des élections.

804. Quel délai ont les électeurs ?

Les électeurs dont la réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal ont *cinq jours*, à partir de l'élection.

805. Quelles sont les formes de la réclamation ?

Les réclamations peuvent être faites sur papier libre. Elles sont dispensées du droit de timbre.

806. Dans quel délai doit statuer le conseil de préfecture ?

Dans le délai d'un mois.

807. Comment peuvent être attaquées les décisions du conseil de préfecture ?

Elles peuvent être attaquées par la voie de l'appel.

808. Que présente de particulier ce recours ?

Il est dispensé de la constitution d'un avocat au conseil d'Etat, et il est jugé sans frais (voir n° 252).

809. Est-il suspensif ?

D'après l'art. 54 de la loi du 22 juin 1838, ce recours était *suspensif* lorsqu'il était exercé par le *conseiller élu*, dont l'élection avait été annulée par le conseil de préfecture. Cette disposition a été abrogée pour les conseils généraux, par l'art. 16 de la loi du 10 août 1871, et n'a été reproduite, ni par la loi de 1855, sur les élections municipales, ni par celle du 31 juillet 1875, sur la vérification des pouvoirs des conseillers généraux. Mais, comme la loi de 1833 reste applicable aux conseils d'arrondissements, nous pensons que cette disposition est encore en vigueur. — En conséquence, le conseiller élu dont l'élection a été annulée peut siéger.

810. Quelles sont les règles relatives à l'appel formé contre le jugement du tribunal civil qui a statué sur une question préjudicielle ?

L'appel dans ce cas présente deux particularités :

1° Il doit être formé dans les *dix jours*, et jugé sommairement ;

2° *Il n'est pas suspensif* de l'exécution, lorsqu'il est formé par le préfet ; le conseiller élu peut donc siéger, en attendant.

§ 5. Durée des fonctions.

811. Pour combien de temps sont élus les conseillers d'arrondissement ?

Ils sont élus pour *six ans*, et sont renouvelés par moitié, tous les *trois* ans. C'est une ressemblance avec l'élection des conseillers généraux.

812. Comment a lieu le renouvellement ?

A la session qui suit la première élection le conseil général divise en deux séries les cantons de chaque arrondissement. Il est ensuite procédé à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement entre les deux séries. Ce tirage est fait par le préfet en conseil de préfecture et en séance publique (art. 25).

§ 6. Règles relatives aux sessions.

813. Quelles sont les règles relatives aux sessions ?

Le conseil d'arrondissement tient, chaque année, une session *ordinaire*, sans préjudice des sessions *extraordinaires* qui peuvent être convoquées toutes les fois que les besoins du service l'exigent. La session ordinaire se divise en deux parties, dont la première précède et la seconde suit la session d'août du conseil général. Nous verrons la raison de cette division en étudiant les attributions du conseil d'arrondissement (V. n° 820).

814. Comment sont convoquées les sessions ?

Elles sont convoquées par le préfet, en vertu d'un décret du chef du pouvoir exécutif.

§ 7. Nomination du bureau.

815. Par qui sont nommés les présidents, vice-présidents et secrétaire ?

Ils sont nommés à l'ouverture de chaque session, sous la présidence du plus âgé des membres présents, par le conseil lui-même, à la majorité absolue des suffrages (L. 23 juillet 1870, art. 1er).

816. Les séances sont-elles publiques ?

Non ; mais la loi du 23 juillet 1871 autorise tout habitant ou contribuable du département à demander communication sans déplacement et à prendre copie des délibérations.

§ 8. Suspension et dissolution.

817. Un conseil d'arrondissement peut-il être suspendu ?

Oui ; un conseil d'arrondissement peut être suspendu par le préfet, dans les deux cas suivants :

1° Lorsqu'il correspond avec d'autres conseils d'arrondissements ou des conseils généraux ;

2° Lorsqu'il fait ou publie des proclamations ou adresses.

818. Peut-il être dissous ?

Oui ; mais seulement par le Président de la République. En ce cas, il est procédé à une nouvelle élection avant la session annuelle, et au plus tard dans le délai de *huit mois*, à dater du jour de la dissolution (L. 7 juillet 1852, art. 6).

§ 9. Différences entre l'organisation du conseil général et celle du conseil d'arrondissement.

819. On peut signaler, entre l'organisation du conseil général et celle du conseil d'arrondissement, six différences principales. Ces différences sont relatives :

1° *Au nombre des membres.*

Le conseil général se compose d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département. — Le conseil d'arrondissement peut avoir plus de membres qu'il y a de cantons (voir n°s 550 et 793).

2° *Aux conditions d'éligibilité.*

Pour les élections au conseil général on exige le domicile ou le payement d'une contribution directe dans le département. — Pour les élections au conseil d'arrondissement, il suffit de remplir l'une de ces conditions dans l'arrondissement (V. n°s 558 et 794).

3° *Aux non domiciliés.*

Pour le conseil général, le nombre des non-domiciliés ne peut excéder le quart. — Pour le conseil d'arrondissement, cette restriction n'est pas imposée (V. n°s 560 et 795).

4° *A la publicité.*

Les séances du conseil général sont publiques ; celles du conseil d'arrondissement ne le sont pas (V. n°s 587 et 815).

5° *Aux sessions.*

Le conseil général a deux sessions ordinaires. — Le conseil d'arrondissement n'en a qu'une (V. n°s 580 et 812).

6° *Contentieux des élections*

Le contentieux des élections au conseil général est jugé par le conseil d'État. — Celui des élections au conseil d'arrondissement est déféré au conseil de préfecture (V. n°s 599 et 799).

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS.

820. Comment se divisent les attributions du conseil d'arrondissement ?

Les attributions du conseil d'arrondissement sont fort peu importantes, car l'arrondissement ne forme pas une personne civile. Elles consistent à délibérer sur certaines affaires, à émettre des avis et des vœux.

SECTION I

DÉLIBÉRATIONS.

821. Dans quelle matière le conseil d'arrondissement procède-t-il par voie de délibération ?

En matière de contributions directes. Le conseil d'arrondissement est chargé d'opérer entre les communes le sous-répartement du contingent assigné à l'arrondissement dans les trois impôts de répartition.

Voici comment il procède :

Nous avons vu (n° 812) que la session ordinaire du conseil d'arrondissement est divisée en deux parties, dont l'une précède et l'autre suit la session d'août du conseil général.

Dans la première partie de la session, le conseil d'arrondissement délibère :

1° Sur les réclamations auxquelles peut donner lieu la fixation du contingent de l'arrondissement;

2° Sur les demandes en réduction formées par les communes.

Dans la seconde partie de la session, lorsque le conseil général a statué sur ces réclamations, le conseil d'arrondissement fait la répartition entre les communes du contingent définitivement assigné à l'arrondissement. Il est tenu de se conformer dans cette répartition aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes (L. 10 mai 1835, art. 40, 45).

822. Que doit faire le conseil en cas de réduction du contingent d'une commune ?

Il doit répartir au centime le franc, entre les autres communes de l'arrondissement, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite (art. 46).

823. Quid, si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas ou ne faisait pas la répartition des impôts directs?

Dans ce cas, les *mandements des contingents* (1) assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent en exécution des lois (2).

(1) On entend par *mandement de contingent* l'acte par lequel le préfet rend exécutoire le contingent assigné à chaque commune dans chacun des trois impôts de répartition.

(2) Ainsi, par exemple, le contingent de la commune dans l'impôt foncier doit être augmenté ou diminué, selon que le nombre des propriétés bâties s'est élevé ou abaissé dans la commune, depuis la répartition précédente.

SECTION II

AVIS.

824. Comment divise-t-on les avis que le conseil d'arrondissement est appelé à donner ?

Ces avis sont de trois sortes. Ils sont :

1° Obligatoires ;

2° Facultatifs ;

3° Spontanés.

§ 1er. Avis obligatoires.

825. Quels sont les cas dans lesquels le conseil d'arrondissement doit être consulté ?

Les cas dans lesquels le conseil d'arrondissement doit être consulté, sont énumérés par les art. 41 et 42 de la loi du 10 mai 1838. Ils concernent :

1° Les changements proposés à la circonscription du territoire de l'arrondissement, des cantons, des communes, et à la désignation de leurs chef-lieux ;

2° Le changement et la direction des chemins vicinaux de grande communication ;

3° L'établissement, la suppression ou le changement des foires et des marchés, autres que ceux d'approvisionnement ou de menues denrées, sur lesquels les conseils municipaux statuent définitivement ;

4° Sur la part imposée à chaque commune dans les travaux intéressant plusieurs communes à la fois (1) ;

5° Sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis, en vertu des lois et règlements.

(1) Remarquons que ces matières sont celles sur lesquelles le conseil général statue définitivement, sauf annulation dans les deux mois (V. n° 631).

§ 2. Avis facultatifs.

Les cas où le conseil d'arrondissement peut être consulté ou ne pas l'être sont abandonnés à l'appréciation de l'administration. Ils concernent toutes les questions qui peuvent intéresser l'arrondissement.

826. Quel est l'intérêt de la distinction des avis obligatoires et des avis facultatifs ?

Lorsque l'avis est obligatoire, si le conseil d'arrondissement n'a pas été consulté, la décision intervenue peut être attaquée pour *excès de pouvoir*, et l'annulation peut en être poursuivie par la voie contentieuse, devant le conseil d'État.

§ 3. Avis spontanés

827. Sur quelles matières le conseil d'arrondissement peut-il donner des avis spontanés ?

Le conseil d'arrondissement peut donner son avis sur tous les objets sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer et qui intéressent l'arrondissement. Tels sont :

1° Les travaux de routes et de navigation ;

2° Le classement et la direction des routes départementales qui intéressent l'arrondissement ;

3° Les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tribunal de première instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services publics spéciaux à l'arrondissement.

828. Le conseil général donne-t-il des avis de ce genre ?

Non. Les avis spontanés sont spéciaux au conseil d'arrondissement. Le conseil général ne donne d'avis que lorsqu'il est consulté par l'administration.

SECTION III

VŒUX.

329. Aux termes de l'art. 44 de la loi du 10 mars 1838, le conseil d'arrondissement peut adresser au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui concerne l'arrondissement.

SECTION IV

PRÉROGATIVES INDIVIDUELLES DES CONSEILLERS D'ARRONDISSEMENT.

330. Les conseillers d'arrondissement jouissent de quelques prérogatives attachées à leur qualité. Les principales sont les suivantes :

1° Un conseiller d'arrondissement peut être choisi par le préfet pour remplacer temporairement le sous-préfet (Ordonn. 29 mars 1821, art. 3) ;

2° Un membre du conseil d'arrondissement désigné par la *commission départementale*, fait partie du *conseil de révision* pour le recrutement de l'armée. Mais il faut que le conseiller d'arrondissement ainsi désigné ne soit pas celui qui a été élu dans le canton (L. 27 juillet 1872, art. 27).

3° Aux termes de l'art. 8 de la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, le préfet peut désigner quatre membres du conseil d'arrondissement pour faire partie de la commission chargée de procéder à l'enquête qui doit précéder la déclaration d'utilité publique.

4° Les conseillers d'arrondissement sont électeurs de droit pour l'élection des sénateurs à nommer par les départements (L. 24 février 1875, art. 4).

LIVRE IV

ADMINISTRATION COMMUNALE.

321. Une commune est une société de citoyens unis par des relations locales, habitant la même circonscription territoriale et soumis à la même administration municipale.

322. On peut envisager la commune sous trois points de vue différents :

1° *Considérée en elle-même*, c'est une personne morale, capable de contracter, d'acquérir et d'aliéner, d'ester en justice, soit comme demanderesse, soit comme défenderesse ;

2° *Au point de vue territorial*, c'est l'unité de circonscription, le dernier degré de la division administrative, et, en quelque sorte, la molécule du territoire français ;

3° *Au point de vue administratif*, c'est le siège d'une autorité municipale.

323. Division du sujet. — Nous diviserons notre sujet, qui est très vaste, en quatre titres sous lesquels nous essayerons de ranger les nombreuses questions qui s'y rattachent :

TITRE I. — NOTIONS HISTORIQUES.

TITRE II. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME UNITÉ DE CIRCONSCRIPTION.

TITRE III. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME PERSONNE MORALE.

TITRE IV. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE SOUS LE POINT DE VUE ADMINISTRATIF.

TITRE PREMIER

NOTIONS HISTORIQUES.

834. Le cadre très restreint de notre manuel ne nous permet pas d'aborder la question très intéressante de la formation du droit municipal. — Nous nous bornerons à tracer ici les linéaments de cette étude et à renvoyer aux auteurs qui ont traité la matière avec tous les détails qu'elle comporte (1). Nous dirons quelques mots seulement de l'histoire du droit municipal avant 1789, et de 1789 jusqu'à nos jours.

CHAPITRE PREMIER

DU DROIT MUNICIPAL AVANT 1789.

835. Les sources de l'établissement communal en France, sont :

1° Le régime municipal pendant la période gallo-romaine ;

2° Les chartes d'affranchissement.

§ 1er. Période gallo-romaine.

836. Une grande incertitude règne sur l'organisation municipale de la Gaule après la conquête de César. Ce qui paraît certain, c'est qu'il y avait partout un corps municipal qui sous les noms, de *sénat*, *curie*, *ordre*, *collège*, suivant les localités, avait pour fonctions de déli-

(1) V. notamment le savant traité de M. Béchard, *Le Droit municipal dans l'antiquité, au moyen âge et dans les temps modernes.* — Voir aussi MM. Raynouard, *Histoire du droit municipal en France;* — Leber, *Histoire critique du pouvoir municipal.*

bérer sur les affaires de la cité. A côté de ce conseil, il y avait, selon l'opinion générale, des magistrats municipaux, nommés *duumvirs*, chargés d'exécuter les délibérations du corps municipal (1). Ainsi, dès cette époque, se trouvaient séparés le pouvoir délibérant et le pouvoir exécutif (1). — Quant au partage d'attributions entre le sénat et les magistrats municipaux, on en est réduit aux conjectures (2).

Plus tard, on voit apparaître une nouvelle magistrature, chargée de veiller à la conservation des droits de la cité. Nous voulons parler du *defensor civitatis*, dont l'institution devient générale à partir de Constantin. Ce *defensor*, élu par le peuple, et qui n'avait d'abord que des attributions assez peu étendues, devint bientôt le plus important des magistrats municipaux (3).

§ 2. Des chartes d'affranchissement.

332. Il est a peu près établi que jusqu'à Charlemagne, les municipalités restèrent indépendantes (4), mais que sous les derniers Carlovingiens l'absence de tout pouvoir général les avait fait tomber sous la domination des seigneurs. De là des luttes violentes des communes contre leurs oppresseurs, des insurrections, tantôt réprimées, tantôt triomphantes; d'abord locales, puis générales (5). Pendant longtemps on a cru que les

(1) L'existence des duumvirs contestée par M. de Savigny (*Histoire du droit romain*, t. I^er^, p. 20) a été mise hors de discussion par M. Giraud (*Histoire du droit français au moyen âge*, t. I, p. 117 et suiv.).

(2) Sur la condition des curiales, consulter mademoiselle de Lezardière, *Théorie des lois publiques de la monarchie française*, livre IV, chap. IV et V; et M. Guizot, *Essais sur l'histoire de France*, premier essai.

(3) V. Roth, *de re municipali;* — Cujas a commenté le titre du code de Justinien, *De defensoribus*, et Jacques Godefroy, le titre correspondant du code Théodosien.

(4) V. Augustin Thierry, *Considérations sur l'histoire de France*, ch. V; — Championnière, *Propriété des eaux courantes*, liv. I, ch. II.

(5) V. Henri Martin, *Histoire de France*, t. III, p. 329 et suiv.

communes avaient été affranchies par Louis VI, dit *le Gros*, par voie de mesure générale et législative (1). Mais c'est une erreur qui est aujourd'hui démontrée, grâce aux savantes recherches d'Augustin Thierry (2). L'autorité royale ne s'exerçait que sur une très petite partie de la France actuelle, tandis que le mouvement communal s'étendit sur tout l'ancien territoire des Gaules. L'établissement de la commune du Mans, vers la fin du onzième siècle, fut le premier indice de cette révolution, qui fut ensuite favorisée par les rois, et principalement par Louis le Gros, soit en affranchissant les communes de leurs domaines, soit en intervenant comme médiateurs entre les communes et leurs seigneurs. Telle est, en peu de mots, l'histoire de la formation des communes en France.

338. Quant à leur administration, elle a beaucoup varié. Elle a été successivement *vénale* et *élective*. Différents édits, entre autres les édits de juillet 1690, mai 1702, janvier 1704, novembre 1733, avaient érigé en

(1) Cette opinion a été soutenue par tous les historiens qui ont écrit sous l'ancien régime, tels que : Pasquier (*Recherches sur la France*); De Laurière (*Bibliothèque des coutumes de France*); Bréquigny, (*Préface du tome II des ordonnances des rois de France*); dom Brial (*Préface du tome II des Historiens des Gaules et de la France*). — Elle a été reprise de nos jours par M. de Barante (*Des communes et de l'aristocratie*), et par Dupin aîné (*Introduction aux lois des coutumes*). — On la retrouve également dans le préambule de la Charte de 1814 : « *Nous avons considéré que, bien que l'autorité tout entière résidât, en France, dans la personne du roi, nos prédécesseurs n'avaient point hésité à en modifier l'exercice, suivant la différence des temps; que c'est ainsi que les communes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros*, etc. »

(2) C'est dans ses célèbres *Lettres sur l'histoire de France*, publiées en 1820 dans le *Courrier Français*. (Lettres 13 à 24) et dans les considérations sur l'Histoire de France placées en tête des *Récits mérovingiens*, qu'Augustin Thierry a établi son système d'une manière irréfutable. Les historiens et les jurisconsultes qui depuis ont étudié cette grande question de l'insurrection des communes ont tous adopté son opinion. — On peut consulter, entre autres : Sismondi, *Histoire des Français* (t. V, p. 88) ; — Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal* (ch. III). — Michelet, *Histoire de France* (t. II, p. 262) ; — Henri Martin, *Histoire de France* (t. III, p. 355) ; — Beugnot, *Préfaces des Olim*.

titre d'offices les emplois de maires, lieutenants de maires, consuls (1), jurats (2), échevins (3), capitouls (4). C'étaient les différentes dénominations que l'on donnait aux officiers municipaux, suivant les localités.

Dans les dernières années du règne de Louis XVI, un édit de juin 1787, inspiré par Turgot, avait établi des assemblées municipales électives, chargées principalement de répartir les impôts. Elles étaient composées : 1° du seigneur et du curé ; 2° d'un syndic ; 3° de *trois*, *six* ou *neuf* membres, suivant la population, élus par l'*assemblée générale de la paroisse*, composée des habitants payant de 5 à 12 livres d'impôts. Cet édit, du reste, n'avait pas été appliqué dans toute la France.

CHAPITRE II

DU DROIT MUNICIPAL DEPUIS 1789.

839. On peut diviser en deux périodes l'histoire du droit municipal depuis 1789, savoir :

1° De 1789 à l'an VIII ;

2° De l'an VIII à nos jours.

SECTION I

PÉRIODE DE 1789 A L'AN VIII.

840. Il y a eu, dans cette période, trois systèmes d'administration communale :

(1) Les officiers municipaux étaient ainsi appelés dans certaines localités du midi de la France.

(2) Ce nom était surtout en usage à Bordeaux.

(3) Les échevins sont venus des *scabini*, institués par Charlemagne. C'est le nom qu'on donnait aux officiers municipaux dans le nord de la France.

(4) C'étaient les officiers municipaux de la ville de Toulouse. Ce nom viendrait, selon les uns, du Capitole, où ils tenaient leurs séances ; et selon d'autres, de *capitulum*, chaperon de couleur rouge qu'ils portaient comme insigne. — L'office de capitoul anoblissait (V. sur l'origine des Capitouls, Dom Vaissette, *Histoire générale du Languedoc*, t. VI, p. 215).

1° Le système de l'Assemblée constituante;
2° Le système de la Constitution de l'an III;
3° Le système de la loi de pluviôse an VIII.

§ 1er. — Système de l'Assemblée constituante.

841. La loi du 14 décembre 1789 (1) déclara supprimées et abolies les municipalités des villes, bourgs, paroisses et communautés et les remplaça, dans chaque commune, par un *corps municipal*, composé d'un maire et de trois à vingt et un membres, suivant la population (2), nommés par les citoyens actifs, réunis en assemblées électorales. Les mêmes électeurs nommaient aussi, au scrutin de liste et à la pluralité relative des suffrages, des *notables*, en nombre double de celui des membres du corps municipal, pour former avec eux le *conseil général de la commune*.

Les corps municipaux composés de plus de trois membres étaient divisés en *conseil* et en *bureau*. Le bureau était formé du tiers des officiers municipaux, y compris le maire qui devait toujours en faire partie. Les deux autres tiers formaient le conseil. Le bureau était chargé de tous les détails d'exécution et des actes de simple régie. Dans les municipalités réduites à trois membres, l'exécution était confiée au maire seul.

Le conseil municipal s'assemblait au moins une fois par mois pour recevoir et examiner les comptes de gestion du bureau. Le conseil et le bureau se réunissaient ensuite pour prendre toutes les autres délibérations relatives à l'exercice des fonctions du corps municipal. Enfin, le corps municipal se formait en conseil général de la commune, par l'adjonction des notables,

(1) V. *Lois administratives*, p. 98.
(2) C'était la population totale en hommes, femmes et enfants et non pas seulement les citoyens actifs, qui servait à déterminer le nombre des officiers municipaux qui devaient composer la municipalité.

toutes les fois qu'il le jugeait convenable; et nécessairement lorsqu'il s'agissait de délibérer sur des acquisitions ou aliénations d'immeubles, sur des impositions extraordinaires, des emprunts, des procès à soutenir, etc.

Il y avait, en outre, dans chaque municipalité, un *procureur de la commune*, chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté et un *substitut du procureur de la commune*, dans les villes au-dessus de 10,000 habitants (1).

§ 2. — Système de la constitution de l'an III.

842. La constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) avait pris pour base de l'organisation municipale la population et non le territoire. Elle avait divisé les communes en trois catégories :

1° Les communes au-dessous de 5,000 habitants;
2° Les communes de 5,000 à 100,000 habitants;
3° Les communes au-dessus de 100,000 habitants.

1° *Communes au-dessous de* 5,000 *habitants.*

843. Il y avait dans chaque commune, dont la population était inférieure à 5,000 habitants, un *agent municipal* et un *adjoint*. — La réunion des agents municipaux de chaque commune formait la *municipalité de canton* (V. n° 774).

(1) Il est à remarquer que cette loi consacrait de la manière la plus large le droit de réunion. En effet, d'après son art. 62, les citoyens actifs avaient le droit de se réunir paisiblement et sans armes, en assemblées particulières, pour rédiger des adresses et des pétitions, soit au corps municipal, soit aux administrations de département et de district, soit au corps législatif, sous la seule condition de donner avis aux officiers municipaux du temps et du lieu de ces assemblées, et de ne pouvoir députer que dix citoyens pour présenter ces pétitions et adresses.

2° *Communes de* 5,000 *à* 100,000 *habitants.*

844. Dans les communes dont la population s'élevait de 5,000 à 100,000 habitants, il y avait une administration municipale distincte, de *cinq à neuf membres*, sans préjudice de l'administration municipale de canton.

3° *Communes au-dessus de* 100,000 *habitants.*

845. Dans les communes dont la population excédait 100,000 habitants, il y avait au moins *trois administrations municipales*, composées de *sept membres* chacune, avec un *bureau central* de *trois membres* pour les objets jugés *indivisibles* par le corps législatif. — Ces trois membres étaient nommés par l'administration de département.

§ 3. — Système de la loi de pluviôse an VIII.

846. La loi du 28 pluviôse an VIII qui a établi l'organisation administrative qui régit encore aujourd'hui la France, sépara nettement l'*action* de la *délibération*, et conféra dans chaque commune l'action au *maire* et à ses *adjoints*, et la délibération au *conseil municipal*. — Elle supprima, en même temps, le principe de l'élection, et attribua au pouvoir exécutif, non seulement la nomination des maires et des adjoints, mais encore celle des conseillers municipaux. Les maires et adjoints des villes ayant plus de 5,000 habitants étaient nommés par le premier consul. Les maires et adjoints des autres villes, ainsi que les membres des conseils municipaux, l'étaient par les préfets.

SECTION II

PÉRIODE DE L'AN VIII A NOS JOURS.

847. La loi de pluviôse an VIII a été modifiée, en ce qui touche l'administration communale, par une loi d'organisation et par une loi d'attributions.

§ 1er. — Loi d'organisation.

848. La loi d'organisation est la loi du 21 mars 1831, qui a introduit, en cette matière, le principe de l'élection. — Les conseils municipaux étaient nommés par les électeurs, et le roi choisissait parmi les conseillers élus le maire et les adjoints : *par une ordonnance*, dans les communes au-dessus de 3,000 habitants; *par un arrêté du préfet*, dans les communes au-dessous.

La partie la plus importante de cette loi était la fixation des conditions exigées pour l'électorat et l'éligibilité. Les électeurs étaient pris :

I. **Parmi les électeurs les plus imposés** aux rôles des contributions directes dans *des proportions décroissantes, en raison inverse de la population.*

Ainsi, le nombre des électeurs était :

1° Pour les communes de 1,000 habitants et au-dessous, un nombre égal au dixième de la population de la commune;

2° Ce nombre devait s'accroître :

a) De cinq par cent habitants, en sus de mille jusqu'à cinq mille;

b) De quatre par cent habitants en sus de cinq mille jusqu'à quinze mille;

c) De trois par cent habitants au-dessus de quinze mille.

II. **Parmi les citoyens de certaines fonctions et professions** (1).

Ainsi, par exemple, étaient électeurs :

1° Les membres des cours et tribunaux;

2° Les officiers de la garde nationale;

3° Les docteurs des facultés de droit, des sciences et des lettres;

4° Les avocats, les avoués, les notaires.

Nota. — Cette loi a été remplacée par celle du 5 mai 1855 qui est aujourd'hui la loi fondamentale sur *l'organisation municipale.*

§ 2. — Loi d'attributions.

849. La loi fondamentale en ce qui concerne les attributions des conseils municipaux et des maires est la loi du 18 juillet 1837. — Conçue dans un esprit assez libéral, elle a été modifiée depuis par la loi du 24 juillet 1867 qui a réalisé dans l'ordre municipal une véritable décentralisation. Mais il reste beaucoup, sinon tout à faire. La loi de 1867 n'a guère posé qu'un jalon indiquant la voie à suivre.

TITRE II

DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME UNITÉ DE CIRCONSCRIPTION.

850. Nous étudierons, sous ce titre, tout ce qui a rapport :

1° A la création et à la modification des communes;

2° Aux sections de communes;

(1) Il est à remarquer que cette loi de 1831 consacrait en matière municipale le système de *l'adjonction des capacités*, au nom duquel se fit la révolution de 1848.

3° Aux oms des communes;
4° Aux habitants de la commune.

§ 1er. — Création et modification des communes.

851. Quelles ont été les circonscriptions adoptées par la loi de 1789 ?

La loi de 1789 n'a pas procédé d'une manière arbitraire. Elle a conservé les anciennes circonscriptions, expression des convenances locales qui, sous les noms de *villes, bourgs*, *paroisses* ou *communautés*, couvraient le territoire de la France. — Toutefois, dans son *instruction sur la formation des nouvelles municipalités* du 12 août 1790, l'assemblée Constituante avait recommandé aux administrations départementales de provoquer autant que possible les réunions de plusieurs communes en une seule municipalité, afin de donner plus de force au pouvoir municipal, et de simplifier l'administration.

Un décret du 10 brumaire an II (31 octobre 1793) supprima toutes les dénominations de *ville*, *bourg* et *village* et leur substitua le terme générique de *commune*. Ainsi, en droit administratif, sur ce point très égalitaire, il n'y a ni villes, ni villages; il n'y a que des communes. Mais ici, comme dans beaucoup d'autres matières, l'usage s'est imposé, et les anciennes dénominations se sont conservées, même dans le langage législatif.

852. Qu'arrive-t-il lorsque la circonscription d'une commune ne cadre pas avec la circonscription départementale ?

Dans ce cas, aux termes de l'arrêté du 3 ventôse an X, la commune dont le territoire est ainsi morcelé est censée faire partie du département où est son *chef-lieu;* c'est-à-dire à l'endroit où se trouve le siège de l'administration municipale (1). Mais la portion du ter-

(1) D'après la loi de 1790 le chef-lieu de la commune était à l'endroit où était le clocher de la paroisse.

ritoire située sur le département voisin est soumise aux autorités des deux départements pour tout ce qui concerne la police répressive.

853. Quelles sont les différentes modifications possibles dans la circonscription d'une commune ?

La circonscription communale peut être modifiée par des mesures de plusieurs espèces, savoir :

1° Par la réunion de plusieurs communes en une seule ;

2° Par l'érection d'une section de commune en commune séparée ;

3° Par la distraction d'une section de commune et son érection en commune séparée.

Dans tous ces cas, l'individualité communale subit une altération profonde. Dans le premier cas, elle est complètement détruite. C'est, pour ainsi dire, une sentence de mort qui doit être prononcée. De là la nécessité de ne procéder qu'avec prudence, de balancer tous les intérêts et de concilier les droits de la commune qui va cesser d'exister avec ceux de la commune qui va l'absorber dans son sein.

854. Quelles sont les formes des distractions et réunions de communes ?

Les formes prescrites par la loi sont les suivantes :

1° Une enquête doit être ouverte, dans toutes les communes intéressées, tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions ;

2° Les conseillers municipaux, *assistés des plus imposés en nombre égal à celui de leurs membres*, doivent donner leur avis ;

3° Lorsque le projet de modification concerne une section de commune, elle doit être représentée par des organes distincts. A cet effet, une *commission syndicale* composée dans son sein, est chargée d'examiner le projet et de donner son avis. Le nombre de ses membres est déterminé par le préfet. Ils sont nommés par les électeurs municipaux de la section.

4° Les conseils d'arrondissement et le conseil général doivent également être consultés.

855. Par qui sont autorisées les réunions, distractions et créations de communes ?

Il résulte des dispositions combinées des lois de 1837 et de 1867 sur les conseils municipaux et de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, que les changements sont autorisés, soit par une décision du conseil général, soit par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, soit par une loi, selon la nature des modifications à opérer.

A cet égard, la circulaire ministérielle du 20 mars 1872 établit ainsi le tableau des compétences :

I. — Les changements de chefs-lieux des communes sont définitivement approuvés :

Par le conseil général, sur l'avis conforme du Conseil municipal ;

Par décret, lorsque l'avis du conseil municipal est contraire.

Les changements de chefs-lieux de canton, d'arrondissement ou de département sont autorisés par *décret* (loi du 8 pluviôse an IX et arrêté consulaire du 17 ventôse an VIII).

II. — Les changements à la circonscription des communes déjà existantes d'un même canton sont approuvés :

Par le conseil général, s'il y a accord entre les conseils municipaux, tant sur la nouvelle délimitation que sur les conditions auxquelles le changement est subordonné (loi du 10 août 1871) ;

Par décret, rendu en conseil d'État, lorsque l'avis d'un conseil municipal ou de plusieurs conseils municipaux, ou d'une commission syndicale, est contraire ou accompagné de réserves (loi du 24 juillet 1867) ;

Par une loi, lorsque l'avis du conseil général est contraire.

III. — Les réunions de communes sont traitées comme de simples changements à la circonscription des communes déjà existantes.

IV. — La création d'une commune nouvelle est approuvée :

Par décret, lorsque le conseil municipal ou les conseils municipaux intéressés consentent à la mesure projetée, et que l'avis du conseil général est favorable, ou, s'il s'agit d'une commune de moins de 300 habitants, lorsque l'avis du conseil général est favorable (loi du 18 juillet 1837);

Par une loi, lorsqu'il y a opposition soit du conseil général, soit d'un conseil municipal, soit d'une commission syndicale (loi du 18 juillet 1837).

V. — Enfin, tout projet qui modifie les limites d'un canton, d'un arrondissement ou d'un département doit être soumis à la sanction législative (loi du 24 juillet 1867 et du 10 août 1871, art. 50). — Un projet de cette nature touche, en effet, à des circonscriptions électorales établies par la loi.

356. Quels sont les effets des distractions et des réunions de communes, quant aux propriétés communales ?

Cette question est la plus délicate de toutes celles que peut soulever l'étude des distractions et des réunions. D'une part les principes semblent exiger qu'en cas de distraction, la fraction distraite emporte avec elle sa quote-part des propriétés communales, et qu'en cas de réunion chaque commune réunie conserve la jouissance exclusive de tous ses biens. Mais d'un autre côté, comment conserver la séparation des revenus après la réunion des territoires? Comment opérer la formation d'une unité communale, lorsqu'on maintient la distinction des intérêts (1) ?

(1) Voir le rapport de M. Mounier (séance du 19 mars 1835).

La loi a cherché à résoudre ce problème difficile en distinguant trois hypothèses.

857. Première hypothèse. — *Réunion d'une commune à une autre commune.*

Nous verrons (n° 874) qu'une commune possède trois sortes de biens :

1° Les biens du *domaine public* qui comprennent les biens affectés à un service public ;

2° Les biens *communaux proprement dits* dont la jouissance en nature est abandonnée aux habitants ;

3° Les biens *patrimoniaux*, que la commune possède à titre privatif.

Reprenons ces trois espèces de biens :

1° *Biens du domaine public.* — Les édifices et autres immeubles servant à un usage public deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion.

2° *Biens communaux.* — Les habitants de la commune réunie conservent la jouissance exclusive des biens dont les fruits étaient perçus en nature. Cette jouissance a, en effet, un caractère spécial. Elle profite aux habitants personnellement et individuellement, et non à l'être collectif qui forme la commune.

3° *Biens patrimoniaux.* — L'argent comptant, les revenus des rentes et des biens patrimoniaux entrent dans la *caisse municipale* de la commune nouvelle, chargée de supporter les charges communes, mais pour la jouissance seulement. Cette affectation constitue, si l'on peut s'exprimer ainsi, la dot de la commune réunie. On n'aurait pu lui conserver la jouissance exclusive de ces sortes de revenus sans détruire tous les effets de la réunion.

Quant aux dettes respectives des communes réunies, elles restent à leur charge, et sont acquittées, soit au moyen de centimes extraordinaires, soit par la vente d'une partie de leurs biens patrimoniaux (Instruction du 29 janvier 1848).

858. Deuxième hypothèse. — *Réunion d'une section de commune à une autre commune.*

859. Troisième hypothèse. — *Érection d'une section de commune en commune séparée.*

Une même décision réunit ces deux hypothèses. La section distraite emporte la propriété des biens qui lui appartenaient privativement comme section, et les édifices ou autres immeubles servant à un usage public, et situés sur son territoire, deviennent propriété de la nouvelle commune ou de la commune à laquelle est faite la réunion (L. 1837, art. 6).

La distraction d'une commune fait naître un certain nombre de questions, non prévues par la loi. Nous nous contenterons de les énumérer en indiquant la solution que les principes conduisent à leur donner.

860. La section distraite peut-elle demander sa part dans les biens de la commune dont elle est séparée ?

Oui ; si son droit de copropriété est établi. Dans ce cas le partage a lieu par feux (Décision ministérielle du 3 novembre 1837 ; instruction du 29 janvier 1848).

861. Que deviennent les dettes communes aux deux sections ?

Elles doivent être réparties entre les deux sections, à raison des contributions payées par chacune d'elles (Instruction du 29 janvier 1848).

862. Que décider lorsqu'une section emporte avec elle plusieurs édifices construits aux frais de la commune entière ?

Les conditions de la réunion ou de la distraction sont déterminées par les actes mêmes qui réunissent ou divisent la commune. Il pourra y avoir lieu à des indemnités ou à des compensations qu'il est impossible de déterminer à priori.

863. Quel est l'effet des réunions ou distractions de communes, quant aux autorités municipales ?

Les conseils municipaux sont dissous ; et il est pro-

cédé immédiatement à de nouvelles élections (art. 7).

864. Quel est l'effet des modifications sur les contributions ?

Il y a lieu à transport des contributions. Ces transports sont faits, d'après les rôles existants :

1° D'une commune à l'autre par le conseil d'arrondissement ;

2° D'un arrondissement à l'autre par le conseil général ;

3° D'un département à l'autre par décret (1).

§ 3. — Sections de communes (2).

865. Qu'entend-on par sections de communes ?

On entend par *sections de communes* des portions de la commune ayant des intérêts distincts et un patrimoine propre, et soumises à la même administration, sauf en cas de procès où elles ont, comme nous le verrons plus loin, une représentation particulière.

866. Quels sont les différents sens du mot section en droit administratif ?

Outre le sens que nous venons d'indiquer, le mot *section* a quelques autres acceptions. On distingue :.

1° Les sections du Conseil d'État (v. n° 126).

2° Les sections électorales que le Conseil général est autorisé à établir dans les communes dans lesquelles il y a des intérêts distincts (v. n° 617).

3° Les sections de vote ou bureaux électoraux que le préfet peut autoriser à l'effet de recevoir les bulletins des électeurs.

4° Les sections cadastrales, au point de vue des opérations d'art.

5° Au point de vue historique, les sections de la ville de Paris, au nombre de 48, d'après la division opérée

(1) Arrêté du 4 germinal an VI ; — L. 2 messidor an VII, art. 91 à 95.
(2) V. M. Aucoc : *Traité des sections de commune.*

par le décret du 21 mai 1790, sur l'organisation de la municipalité de Paris. On sait quel rôle important jouèrent les *sections* et les *sectionnaires* après le 10 août (1).

§ 3. — Noms des communes (2).

867. Un décret du 20 juin 1790 avait autorisé les communes auxquelles les seigneurs avaient donné leurs noms à reprendre leurs anciens noms. Un autre décret du 25 vendémiaire an II les avait invitées à changer les noms qui rappelaient les souvenirs de la royauté, de la féodalité et de la superstition. En exécution de ce décret un grand nombre de communes reçurent des dénominations nouvelles. C'est ainsi que Saint-Germain-en-Laye reçut le nom de *Montagne du-Bon-Air;* Château-Thierry, d'*Égalité-sur-Marne;* Montmartre, de *Montmarat;* Lyon, de *Commune-Affranchie.* Il y avait là évidemment un abus qui interrompait les traditions historiques et troublait les relations sociales. Un arrêté du 9 fructidor an IX vint mettre fin à ce travestissement en décidant qu'à l'avenir il ne pourrait être donné aux communes d'autres noms que ceux portés aux tableaux contenant la division du territoire en justices de paix. — Enfin la Restauration, par une mesure rétrograde, enjoignit à toutes les communes, sans exception, de reprendre les noms qu'elles portaient avant 1789 (Ordonn. 8 juillet 1814).

868. Par qui sont autorisés les changements des noms des communes ?

Le changement de nom d'une commune est autorisé par décret, sur le vu de la délibération du conseil municipal, et après avis du conseil d'arrondissement, du

(1) V. Lanfrey, *Histoire de Napoléon Ier*, ch. II.

(2) Voir, sur les noms des communes, les intéressants détails donnés par le baron Dupin dans son *Histoire administrative des communes*

conseil général et du préfet. Du reste, ce changement n'est autorisé que dans des circonstances extraordinaires.

§ 4. — Des habitants de la commune.

869. Quelles sont les personnes qui font légalement partie de la commune ?

Font partie de la commune :

1° Les individus qui y ont fixé leur domicile;

2° Ceux qui y possèdent des immeubles, bien qu'ils n'y soient pas domiciliés.

On les désigne sous le nom de *propriétaires forains*.

870. Quelle est la situation des propriétaires forains ?

Ces individus jouissent en principe des mêmes droits que les habitants et sont soumis aux mêmes charges. Toutefois :

1° Ils n'ont pas droit à l'affouage ;

2° Ils ne doivent pas les prestations en nature.

TITRE III

DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME PERSONNE MORALE.

871. La commune est une personne morale. Elle correspond dans l'ordre politique à la famille dans l'ordre social. Elle a des intérêts qui lui sont propres, une vie qui lui est particulière. Elle est propriétaire, créancière, débitrice. A ce titre, elle peut plaider, soit en demandant, soit en défendant, transiger, compromettre, etc.

Nous aurons donc à étudier, en nous restreignant le plus possible, la commune sous ces différents aspects. A cet effet nous diviserons ce titre en six chapitres :

CHAP. I. — Du domaine communal.
CHAP. II. — Du budget communal.
CHAP. III. — De la comptabilité communale.
CHAP. IV. — Des contrats des communes.
CHAP. V. — Des procès des communes.
CHAP. VI. — De la responsabilité des communes.

CHAPITRE PREMIER

DU DOMAINE COMMUNAL.

872. L'art. 542 du Code civil définit les *biens communaux « ceux à la propriété ou au produit desquels les « habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit « acquis.* » Cette définition est inexacte; car ce n'est pas aux habitants considérés *ut singuli*, mais à la commune, être collectif, qu'appartiennent les biens (1). Du reste, la condition des propriétés communales diffère essentiellement de celle des propriétés particulières. C'est une sorte de fidéicommis. C'est un legs des générations passées aux générations futures. La génération présente n'en a que l'usufruit.

Nous aurons à dire quelques mots :

1° De l'origine des biens communaux;

2° Des lois de la Révolution relatives aux biens communaux;

3° Du mode de jouissance de ces biens.

SECTION I

DE L'ORIGINE DES BIENS COMMUNAUX.

873. La question de l'origine des biens communaux

(1) Cette rédaction vient sans doute de ce que la loi du 10 juin 1793, sur laquelle ont été copiés les termes de notre article, permettait le partage des biens communaux entre les habitants (V. n° 873, n° 6).

a divisé et divise encore les jurisconsultes et les historiens. Trois systèmes que nous ne pouvons qu'indiquer d'un trait ont été soutenus.

Premier système (1). — *La propriété communale est le résultat des concessions faites par les seigneurs.*

Le seigneur est la source de toute propriété. Toutes les propriétés de son territoire sont censées venir de lui. *Nulle terre sans seigneur*, c'est la maxime qui domine le droit féodal.

Deuxième système (2). — *Les communes avaient la propriété native des biens communaux.* La maxime : *Nulle terre sans seigneur* est l'expression d'une véritable usurpation. Les biens communaux sont aussi anciens que les communes. Du reste, cette maxime n'était pas reçue dans plusieurs provinces, telles que la *Bourgogne*, la *Champagne*, la *Franche-Comté* où régnait au contraire la maxime : *Nul seigneur sans titre.* C'est donc par abus de leur puissance que les seigneurs s'étaient attribué des droits qui ont été abolis par les lois de la Révolution, sur les terres vagues et en friche (3).

Troisième système (4). — *Il faut distinguer entre les*

(1) V. Henrion de Pansey, *Pouvoir municipal*, livre II, ch. VI. — Merlin, *Répert.*, v° *Marais* et v° *Communaux*; — Troplong, *Revue de législation*, t. X, p. 278, et *Préface du Louage*, p. 59; — Curasson, *Traité de l'usage*, t. III, p. 60.

(2) V. Proudhon, *Traité des droits d'usufruit, d'usage, d'habitation et de superficie*, t. VI, n° 2814; — Latruffe, *Du droit des communes sur les biens communaux*, t. I, p. 9 et suiv.

(3) M. De Valroger, *à son cours.*

(4) Ce système a été exposé avec beaucoup d'autorité et d'érudition par M. Rivière dans un mémoire couronné par l'Académie des inscriptions et belles-lettres, et publié depuis en un volume intitulé : *Histoire des biens communaux en France, depuis leur origine jusqu'à la fin du XIII^e siècle.* — Voir aussi MM. Sismondi, t. I, p. 408; Leber, *Histoire du pouvoir municipal, passim*; — Guizot, *Essais sur l'histoire de France*, p. 172; — Meaume, *Code forestier*, t. I, p. 615 : — Il n'en est pas moins vrai que, dans le principe, les fortunes seigneuriales reposent sur la spoliation des peuples. C'est ce qu'ont établi, d'une façon irréfutable, Pasquier, dans ses *Recherches sur la France* liv. II, chap. VI); Dumoulin, dans son *Traité des fiefs* (tit. I, n° 13) et Montesquieu, dans son *Esprit des Lois* (liv. XXX, chap. VIII). Avant la conquête, les villages de la Gaule avaient chacun leurs propriétés. Ce

communes jurées et les communautés d'hommes de poeste.

Les *communes jurées* étaient celles dont la charte avait été reconnue et jurée par les seigneurs et les habitants. Elles possédaient leurs biens en propre. Les *communautés d'hommes de poeste* étaient les petites communes, d'origine récente, composées de colons et de serfs affranchis, groupés autour du château ou du monastère. Dans ces communes les biens communaux provenaient de concessions faites par les seigneurs, soit en pleine propriété, soit en droits d'usage.

Lorsque la concession avait été faite en pleine propriété, les seigneurs s'étaient arrogé un *droit de triage*. Le droit de triage était, dit Merlin, « *le droit pour un seigneur de distraire à son profit le tiers des bois ou des marais, que lui ou ses auteurs avaient concédé gratuitement et en toute propriété à la commune de son territoire* (1). »

Lorsque la concession ne consistait qu'en un droit d'usage, le seigneur pouvait la restreindre au moyen du *cantonnement*. Le cantonnement est une opération qui convertit en un droit incommutable de propriété,

point a été mis hors de doute par les savantes recherches d'Arthur Duc, célèbre jurisconsulte anglais, dans son ouvrage intitulé, *De l'usage et de l'autorité du droit civil dans les États chrétiens*. La Gaule, en effet, fut régie par le droit romain : or, en droit romain, les communes avaient des propriétés foncières (D. L. 6, § 1er, liv. I, tit. VIII) ; un territoire propre (L. 239, § 8, liv. L, tit. XXI) ; leurs syndics, sorte de magistrats municipaux (L. 1, § 1er, liv. III, tit. IV) ; enfin, l'usage des matrices de rôles pour l'assiette des impôts fonciers était universellement répandu (L. 4, liv. L, tit. XV). Quand survint l'invasion, les conquérants, grands amateurs de la chasse, image de la guerre, durent commencer par confisquer les vastes forêts communales, restées indivises entre les habitants des bourgs et des villages ; mais bientôt le flot incessant des barbares, s'épanchant de plus en plus sur la Gaule, la confiscation s'étendit aux terrains cultivés, et les anciens habitants du pays durent se résigner à émigrer en foule, ou à recevoir la loi du vainqueur. Pour les retenir ou les rappeler, les nouveaux venus, gens de guerre et de rapines, inhabiles à l'agriculture, leur concédèrent de nombreux droits d'usage dans ces antiques forêts, naguère leur domaine commun, maintenant la proie de l'étranger.

(1) Merlin, *Répertoire*, v° *Triage*. — Le même Merlin, dans son rapport à l'Assemblée constituante, du 8 février 1790, définit le droit de triage : *le droit pour le seigneur de reprendre ce qu'il a donné.*

sur un canton déterminé, le droit général et ambulatoire d'usage sur toute la forêt. C'est une sorte de transanction qui compense en solidité ce que le droit perd en étendue.

SECTION II

DES LOIS DE LA RÉVOLUTION RELATIVES AUX BIENS COMMUNAUX.

874. Quelles ont été les mesures prises par les lois de la Révolution relativement aux biens communaux ?

Les principales mesures prises par les lois de la Révolution, inspirées par un esprit de réaction énergique contre la féodalité, ont été les suivantes :

1° **Révocation des triages** (1). — La loi du 15 mars 1790, rendue sur le rapport de Merlin, abolit le droit de triage pour l'avenir, et déclara non avenus tous les édits, déclarations, arrêts du conseil et lettres patentes, rendus depuis 30 ans, qui avaient autorisé le triage, hors des cas permis par l'ordonnance de 1669 (2). Telle fut la première mesure destinée à rétablir les communes dans les droits dont elles avaient été dépouillées par l'effet de la puissance féodale. La loi du 28 août 1792, allant beaucoup plus loin dans cette voie, étendit la révocation à tous les triages exécutés depuis 1669, au préjudice des communes, *soit dans les cas, soit hors des cas permis par l'ordonnance*, et donna aux com-

(1) Voir sur le *Droit de triage :* Legrand, *Commentaires sur la coutume de Troyes*, art. 168 ; glose 2, n° 7 ; — Merlin, *Répert.*, v° *Triage*, et *Questions de droit*, v° *Triage ;* — Proudhon, *Traité des droits d'usufruit*, etc., n° 2857 ; — Latruffe, *Du droit des communes sur les biens communaux*, t. I, p. 146 ; — Henrion de Pansey, *Des biens communaux et de la police rurale et forestière*, p. 264 ; et *Dissertations féodales*, t. I, p. 457 ; — Meaume, *Commentaire du code forestier*, n° 397.

(2) Cette ordonnance avait subordonné le droit de triage aux deux conditions suivantes : 1° que le fond eût été concédé à titre gratuit par le seigneur ; 2° qu'il fût justifié que les deux autres tiers suffisaient aux besoins des habitants.

munes *cinq ans* pour se pourvoir devant les tribunaux.

2° **Attribution aux communes des terres vaines et vagues** (1). — La loi du 10 juin 1793 attribua aux communes les terres vaines et vagues, possédées par les seigneurs, en vertu de la maxime : *nulle terre sans seigneur;* et les autorisa à les revendiquer dans le délai de cinq ans. Toutefois cette loi, n'ayant eu pour but que de réprimer les abus de la puissance féodale, exceptait de ses dispositions les seigneurs ayant un *titre légitime*, constatant qu'ils avaient acheté les dits biens.

3° **Réintégration des communes dans les biens qu'elles avaient autrefois possédés** (2). — Les seigneurs avaient usurpé un grand nombre de biens communaux, soit par la fraude, en faisant disparaître les titres des communes, déposés dans leurs archives, entre les mains de leurs officiers, soit par la violence (3). En conséquence, la loi du 28 août 1792 autorisa les communes qui justifieraient avoir anciennement possédé des biens ou droits d'usage quelconques, dont elles auraient été dépouillées par suite de la puissance féodale, à se faire réintégrer dans leur propriété ou possession, nonobstant tous édits, déclarations, arrêts du Conseil, jugements, transactions et possessions contraires (4).

(1) V. Henrion de Pansey, *Biens communaux*, p. 166; — Latruffe, t. I, p. 259; — Guichard, *Jurisprudence commerciale*, p. 80.

(2) V. Latruffe, t. I, p. 57 et 90; — Proudhon, n° 2857; — Merlin, *Répert.*, v° *Communaux*, § 3, et *Questions de droit*, v° *Biens communaux*, § 2.

(3) On lit dans l'ordonnance de Blois (1579), art. 284 : « Enjoignons à nos procureurs de faire informer diligemment et secrètement contre les seigneurs qui, de leur propre autorité, ont osté et soustrait les lettres, titres et autres enseignements de leurs subjects pour *s'accommoder des communes*, ou sous prétexte d'accord *les ont forcées de se soumettre à l'a lois de telles personnes* que bon leur a semblé. »

(4) Cette loi, à laquelle on a reproché surtout sa rétroactivité, n'a fait que reproduire les dispositions de plusieurs ordonnances royales, entre autres celles de 1579, de 1629, de 1659 et de 1667. — Celle de 1629 déclara les communes rétablies de *plein droit* dans leurs biens aliénés depuis vingt ans, à quelque titre que ce fût.

Toutefois plusieurs conditions étaient exigées pour l'application de cette loi. Il fallait :

1° Que la commune prouvât qu'elle avait eu la possession *animo domini* des biens qu'elle revendiquait (1), et qu'elle avait été dépossédée par l'effet de la puissance féodale ;

2° Que l'action en réintégration fût formée contre le seigneur ou ses représentants et non contre un tiers acquéreur.

4° Action en rachat des biens aliénés à vil prix (2). — Différents édits, entre autres celui de 1667, avaient autorisé les communes à se remettre en possession des biens aliénés par elles, depuis 1620, pour quelque cause que ce fût, en remboursant aux acquéreurs, dans l'espace de dix ans, le prix principal des dites aliénations. La loi du 10 juin 1793 (section 10, art. 14) a confirmé et remis en vigueur l'édit de 1667.

5° Arbitrage forcé (3). — Pour assurer l'exécution des lois nouvelles rendues en faveur des communes, la loi du 10 juin 1793 (section 5, art. 3) décida que tous les procès pendants ou qui pourraient s'élever entre les communes et les propriétaires, à raison des biens communaux ou patrimoniaux, seraient vidés par la voie de l'arbitrage.

6° Partage des biens communaux (4). — Une des mesures les plus importantes prises par la Révolution a été le partage des biens communaux, décrété d'urgence par la loi du 14 août 1792 et mis en vigueur par

(1) Curasson, *Droits d'usage*, t. III, p. 84.

(2) Henrion de Pansey, *Des biens communaux*, p. 316; — Latruffe, t. I, p. 297.

(3) Le principe de l'arbitrage forcé avait été rétabli en France par l'édit de 1560 *entre marchands pour faits de leur négoce*, et avait été restreint aux associés par l'ordonnance de 1673. — La loi du 24 août 1790 (tit. x, art. 12) l'établit, sous le nom de *tribunal de famille*, pour les contestations entre mari et femme, père et fils, frères et sœurs, neveux et oncles, pupilles et tuteurs.

(4) V. Ducrocq, *Traité des partages des biens communaux et sectionnaires*.

celle du 10 juin 1793. Cette loi célèbre, critiquée par les uns comme étant une *loi agraire en faveur du prolétariat agricole* (1); par les autres, comme *portant atteinte aux droits des générations futures* (2), était inspirée par le désir d'attacher au nouvel ordre de choses une multitude de propriétaires nouveaux en morcelant et en individualisant la propriété communale. Elle a produit les plus heureux effets, en substituant les efforts de l'intérêt privé à l'inertie de la possession en commun et en couvrant de champs fertiles des landes incultes (3).

Cette loi présentait quatre particularités remarquables :

1° Le partage était décidé par une assemblée composée des habitants de *tout sexe*, âgés de vingt et un ans. Il était obligatoire s'il était requis par le tiers des voix. Dans ce cas, il avait lieu *par tête d'habitant domicilié, de tout âge et de tout sexe, absent ou présent;*

2° Les corps municipaux étaient chargés de veiller en bons pères de famille à l'entretien et à la conservation des portions échues aux défenseurs de la patrie. Ils devaient les faire cultiver aux frais de la commune, et recueillir au profit des partageants;

(1) Discours du citoyen Baraillon, représentant de la Creuse, dans la séance du 20 thermidor an III.

(2) Proudhon, *Droit d'usage et d'habitation*, t. III, n° 823.

(3) V. Curasson sur Proudhon, n° 822. — On s'est demandé s'il ne conviendrait pas de faire revivre le principe du partage des biens communaux comme moyen de mise en valeur. Il résulte d'un rapport de M. Tendret du 28 août 1848, qu'il y a en France 2,750,000 hectares de terres incultes appartenant aux communes. Ne conviendrait-il pas de forcer les communes à les mettre en culture ou à les donner à ferme? — Deux lois déjà ont été rendues dans ce sens : celle du 19 juin 1857, sur les landes de Gascogne, et celle du 28 juillet 1860 sur la mise en valeur des marais appartenant aux communes. Aux termes de cette loi, en cas de refus du conseil municipal, un décret en conseil d'État déclare l'utilité. Les travaux sont exécutés aux frais de la commune. L'État se rembourse de ses avances au moyen de la vente d'une partie des biens améliorés. — Le décret peut également ordonner que les marais seront affermés pour *vingt-sept ans* aux enchères publiques, à la charge par l'adjudicataire d'opérer la mise en valeur.

3° La portion échue à chaque habitant était inaliénable pendant *dix ans;* la vente qu'il en pouvait faire était regardée comme nulle et non avenue;

4° Elle ne pouvait être saisie, pendant le même délai, pour dettes même antérieures, excepté pour le payement des contributions publiques (1).

Observation. — Cette loi exceptait du partage les bois et les terrains contenant des mines et carrières, ainsi que les édifices et terrains destinés au service public, les rivages, lais et relais de la mer, et généralement toutes les portions du territoire qui, n'étant pas susceptibles de propriété privée, sont considérées comme une dépendance du domaine public (2).

(1) Cette loi, en avance sur l'époque où elle fut rendue, fut bientôt l'objet de nombreuses réclamations. On lui reprochait d'être injuste et nuisible à l'agriculture en faisant participer à la distribution des terres communales, *même les valets et les domestiques*. Ces réclamations furent si fortes que la loi du 21 prairial an III, rendue d'urgence, en suspendit l'exécution. — Quant aux partages déjà opérés, la loi du 9 ventôse an XII valida ceux dont il avait été passé acte, et décida, quant aux autres, que les détenteurs qui auraient défriché ou planté le terrain dont ils jouissaient, ou l'auraient clos de murs, fossés ou haies vives, seraient maintenus en possession et pourraient devenir propriétaires incommutables, en faisant une déclaration au sous-préfet et en se soumettant à payer à la commune une redevance annuelle, fixée, d'après estimation, à la moitié du produit annuel du bien et rachetable en tout temps pour vingt fois la rente. — Quant à la question de savoir si la loi du 10 juin 1793 est encore en vigueur, vivement discutée, elle est généralement résolue dans le sens de la négative, on invoque en ce sens le silence de la loi du 18 juillet 1837, la discussion de cette loi, et un avis du conseil d'Etat du 21 février 1838.

(2) Les communes ont été expropriées par la loi du 24 août 1793 qui, en *nationalisant* leurs dettes, avait décrété que, par compensation, tout l'actif des communes appartiendrait à la nation. Les biens provenant des communes furent régis, administrés ou vendus comme les autres biens nationaux, mais cette loi ayant rencontré des résistances très vives, un arrêté du 2 prairial an V défendit de faire à l'avenir aucune vente des biens des communes, et l'on conclut de cette disposition que les biens non aliénés étaient par là même restitués aux communes. Depuis cette époque, les communes ont été partiellement expropriées par une loi de 1813 qui transféra leurs biens, à l'exception des biens communaux, à la caisse d'amortissement moyennant le payement d'une rente égale au revenu net des biens cédés. — Cette loi a été abrogée par celle du 28 avril 1816 qui restitua aux communes les biens non encore vendus.

SECTION III

DU MODE DE JOUISSANCE DES BIENS COMMUNAUX

875. Comment divise-t-on les biens communaux ?

On les divise en trois classes :

1° Les biens publics communaux;

2° Les biens patrimoniaux;

3° Les biens communaux proprement dits.

876. Quels sont les biens publics communaux ?

Ce sont ceux affectés à un service public, tels que les chemins vicinaux, les rues, les places, les promenades, les monuments, les églises (1), les chemins de fer communaux.

877. Quelle est leur situation juridique ?

Ils sont inaliénables et imprescriptibles.

878. Quels sont les biens patrimoniaux ?

Ce sont ceux qui sont loués, affermés ou exploités au profit de la commune, comme les maisons, les fermes, les prés, les bois, les terres labourables, les usines, etc., et, d'une manière générale, tous les biens productifs de revenus, comme les rentes sur l'État, les créances, le produit des impôts communaux, etc.

(1) On a contesté que les églises fissent partie du domaine public communal, du moins en ce qui concerne les églises antérieures à 1789 qui ont été rendues à leur destination primitive par la loi du 18 germinal an X. — On a prétendu qu'elles appartenaient aux fabriques (V. Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, t. V, n° 313). L'opinion contraire a été consacrée par deux avis du conseil d'Etat du 3 nivôse et du 3 pluviôse an XIII. Le droit de propriété des fabriques antérieurement à 1789 n'est nullement établi; et, d'autre part, les fabriques n'étaient pas réorganisées lorsque le concordat réaffecta les églises au service du culte. Il n'a donc pu leur en transférer la propriété (En ce sens, Valette, *De la propriété et de la distinction des biens;* — Ducrocq, t. II, n° 1123).

879. Quels sont les biens communaux proprement dits ?

Ce sont ceux dont la jouissance en nature est laissée aux habitants, tels sont les pâturages, les bois dont les coupes leur sont distribuées. Les habitants, du reste, n'ont pas sur ces biens un véritable droit d'usufruit ou de jouissance. Ce n'est qu'une concession de la commune. Ce qui le prouve, c'est qu'elle peut les vendre sous la tutelle administrative, ou les transformer en biens patrimoniaux (1).

880. Quelles sont les personnes qui ont droit aux fruits communaux ?

Ce sont les habitants ayant dans la commune un domicile *réel* et *fixe*, ce qui exclut les personnes qui n'y ont qu'une simple résidence, et les fonctionnaires publics (2).

881. Quels sont les modes de jouissance des fruits communaux ?

Il y a eu successivement trois systèmes de partage des fruits communaux :

1° *Répartition des fruits entre les habitants proportionnellement à l'étendue de leurs propriétés.* — Ce système avait été établi par un édit d'avril 1667. Il n'était, du reste, pas suivi par toute la France (3), et a été formellement prohibé par le décret du 6 juin 1811.

2° *Partage par têtes.* — C'est le système de la loi de 1793. Cette loi, prévoyant que des communes pourraient refuser de partager leurs biens en nature, avait autorisé les habitants à diviser la jouissance entre eux tous, par têtes, sans distinction entre les majeurs et les mineurs.

(1) M. Vuatrin, *à son cours.*

(2) Il n'est pas nécessaire, comme l'exigeait la loi de 1793, d'avoir un domicile d'une année. L'acquisition du domicile suffit (M. Vuatrin, *à son cours*).

(3) V. Trolley, *Traité de la hiérarchie administrative*, etc., t. IV, n° 1693.

3° *Partage par feux ou chefs de famille.* — C'est le système établi en ce qui concerne les bois, par le code forestier (art. 105). Il a été étendu aux autres biens communaux par le décret du 6 juin 1811.

882. Quelle est l'autorité compétente pour régler le mode de jouissance des biens communaux ?

C'est le conseil municipal qui règle, comme nous le verrons plus loin (n. 1067), sous la surveillance du préfet, le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, *autres que les bois*, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes (L. 18 juillet 1837, art. 17).

883. Quelles sont les conditions qui peuvent être imposées aux parties prenantes ?

Le conseil municipal peut imposer aux parties prenantes le payement d'une *taxe* qui est recouvrée dans la forme des contributions directes. Cette taxe, du reste, n'est pas un impôt, mais une cotisation dont chaque habitant peut s'affranchir en renonçant à sa part de jouissance (1).

CHAPITRE II

DU BUDGET COMMUNAL (2).

884. Bien que le vote du budget communal soit l'attribution la plus importante du Conseil municipal, nous procéderons ici comme nous l'avons fait pour le budget départemental. Nous traiterons à part de tout ce qui concerne le budget de la commune et la comptabilité communale.

(1) Foucart, t. III, n° 1660.

(2) V. Brunel, *Le budget communal ; résumé de la législation et de la jurisprudence concernant la préparation, l'approbation et l'application des budgets des communes ;* — Braff, *Administration financière des communes ;* — Loneveux, *Paris municipal.*

885. Textes à consulter. — Les principaux textes à consulter sur cette matière sont :

1° La loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, art. 30 à 40 (1);

2° La loi du 24 juillet 1867, sur les conseils municipaux, art. 2 et 15 (2);

3° Le décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, art. 484 à 546 (3).

886. Division. — Dans l'étude rapide que nous ferons du budget communal, nous suivrons l'ordre adopté par l'administration. Nous parlerons d'abord des recettes, et ensuite des dépenses.

SECTION I

DU BUDGET DES RECETTES.

887. La loi de 1837 divise les recettes des communes en recettes *ordinaires* et en recettes *extraordinaires*.

§ 1er. — Recettes ordinaires.

888. On entend par recettes ordinaires tout ce qui constitue la dotation normale du budget des communes, leurs ressources annuelles et fixes.

889. Quelles sont les recettes ordinaires ?

Les recettes ordinaires se composent :

1° *Des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature.*

Ces revenus se composent : 1° Du prix des baux à ferme ou à loyer des biens patrimoniaux; 2° des arrérages des rentes sur l'État; 3° du prix de vente des coupes ordinaires des bois communaux; 4° des intérêts

(1) V. *Lois administratives*, p. 267.
(2) V. *Lois administratives*, p. 300.
(3) V. *Lois administratives*, p. 292.

des fonds communaux placés en compte-courant au Trésor (1).

2° *Des cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature.*

Il s'agit de la taxe d'affouage dont nous avons parlé ci-dessus (n° 882).

3° *Du produit des centimes ordinaires.*

(Voir ci-dessus, n°s 472 à 475.)

4° *Du produit de la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes.*

L'art. 42 de la loi du 25 avril 1844 attribue aux communes huit centimes par franc sur le principal des patentes. Par dérogation aux règles ordinaires, on ne procède pas ici par voie de centimes additionnels, mais par voie de prélèvement sur le principal.

5° *Du produit des octrois municipaux.*

Nous traiterons des octrois, à propos des impôts indirects.

6° *Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés et abattoirs.*

Ces droits, qui sont entièrement distincts des taxes d'octroi, représentent le loyer d'occupation d'une partie du sol communal, et portent sur la superficie du terrain occupé par l'étalagiste.

7° *Du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique.*

Ces droits portent sur les voitures de place, les omnibus, les chaises et les tables placées devant les cafés, dans les promenades publiques, les emplacements occupés par les saltimbanques et les théâtres ambulants.

8° *Des produits des péages communaux.*

Il s'agit des péages de ponts, bacs et canaux, et des

(1) Afin que les fonds des communes ne restent pas improductifs, les receveurs municipaux doivent placer en compte-courant au Trésor les sommes qui excèdent les besoins du service et qui s'élèvent à 100 francs au moins.

droits de pesage, mesurage et jaugeage des marchandises.

9° *Du prix des concessions dans les cimetières.*

Les concessions sont perpétuelles, trentenaires ou temporaires. La durée des concessions temporaires ne peut excéder 15 ans. Elles ne sont pas renouvelables, à la différence des concessions trentenaires.

10° *Du produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues*, etc.

Ce produit n'a quelque importance que dans les grandes villes.

11° *Du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil.*

Ce droit d'expédition, non compris le timbre, est fixé suivant la nature des actes et la population de la commune. Il varie entre 30 centimes et 1 franc.

12° *Du produit de la portion des amendes de simple police et de police correctionnelle que les lois accordent aux communes.*

Les amendes pour contraventions de simple police appartiennent en totalité aux communes. Les amendes de police correctionnelle forment un fonds commun dont les préfets disposent jusqu'à concurrence des *deux tiers* au profit des communes, à titre de secours. L'autre tiers est affecté aux hospices. Les amendes de grande voirie appartiennent pour un tiers à la commune du lieu du délit. Les amendes d'octroi sont attribuées pour moitié à la commune, et pour l'autre moitié aux employés de l'octroi.

13° *Du produit de la taxe municipale sur les chiens.*

Cette taxe, établie par la loi du 2 mai 1855, ne peut excéder 10 francs ni être inférieure à 1 franc. Les tarifs de chaque commune sont fixés par un décret rendu en conseil d'État sur la proposition des conseils municipaux et après avis des conseils généraux.

§ 2. — Recettes extraordinaires.

890. Quelles sont les recettes extraordinaires ?

Les recettes extraordinaires comprennent tout ce qui est anormal, éventuel et temporaire. Elles se composent :

1° *Des contributions extraordinaires dûment autorisées.*

Ces contributions sont votées par le conseil municipal seul dans les communes dont le revenu est de 100,000 francs et au-dessus ; par le conseil municipal, avec adjonction en nombre égal des plus imposés dans les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 fr. (L. 18 juillet 1837, art. 42) (1).

2° *Du prix des biens aliénés.*

L'aliénation a lieu aux enchères après une enquête *de commodo et incommodo*. Les adjudicataires de la commune ne peuvent se rendre adjudicataires de ses biens (Code civ., art. 1596) (2).

3° *Du produit des dons et legs.*

(Voir plus loin, n° 903.)

4° *Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées.*

Les art. 530 et 1187 du Code civil sur le rachat des rentes (3) et le remboursement des capitaux sont applicables aux communes comme aux particuliers. Toutefois, aux termes d'un avis du conseil d'Etat du 21 décembre 1808, le débiteur doit prévenir le maire un mois à l'avance, afin de lui permettre de faire sans précipitation un nouveau placement.

Les officiers municipaux ne doivent recevoir les som-

(1) Cette distinction se justifie par l'importance relativement plus grande, dans les communes pauvres que dans les communes riches, des contribuables les plus imposés aux rôles de la commune.

(2) Il n'y a pas lieu à surenchère sur l'adjudication d'un bien communal.

(3) Le rachat des rentes se fait moyennant un capital égal aux arrages multipliés par 20.

mes ainsi remboursées qu'avec l'autorisation de l'autorité administrative qui doit également en surveiller l'emploi. L'emploi peut avoir lieu, soit *en rentes sur l'État* ou sur *des particuliers*, soit en *acquisition d'immeubles*.

5° *Du produit des coupes extraordinaires.*

Aux termes de l'art. 93 du Code forestier, un quart des bois appartenant aux communes doit être mis en réserve pour croître en futaie, lorsqu'elles ont au moins 10 hectares de bois. Aucune coupe extraordinaire ne peut être faite sur ce *quart en réserve* qu'en cas de nécessité constatée, et en vertu d'un décret.

6° *Du produit des emprunts.*

Nous en parlerons en traitant des attributions des conseils municipaux.

7° *De toutes autres recettes accidentelles.*

Il s'agit ici de toutes les recettes non prévues qui tombent dans la caisse communale, en dehors des prévisions budgétaires; comme, par exemple, les excédants de recettes, les surtaxes d'octroi, les secours et subventions, les débets mis à la charge des receveurs municipaux.

SECTION II

DU BUDGET DES DÉPENSES.

891. La loi de 1837 divise les dépenses communales en deux catégories : les *dépenses obligatoires* et les *dépenses facultatives*. Les dépenses obligatoires sont celles que l'autorité supérieure a le droit d'inscrire d'office au budget des communes si les conseils municipaux refusaient de les voter. Elles sont énumérées dans la loi. Toutes les dépenses qui ne sont pas obligatoires sont facultatives. Elles doivent être votées par le conseil municipal; mais s'il ne les vote pas, nulle autorité n'a le droit de les inscrire au budget. On comprend dès

lors toute l'importance de cette distinction. On peut poser à cet égard la règle suivante. Toute dépense qui peut affecter l'État et les intérêts généraux est obligatoire. Il en est de même de celles qui ont pour objet l'exécution d'une loi, ou l'accomplissement d'une obligation publique ou privée. Enfin, parmi les dépenses purement communales, le Gouvernement a le droit d'imposer celles qui intéressent essentiellement l'existence même de la commune, et dont le refus suspendrait, en quelque sorte, la vie communale (1).

Cette division n'est pas la seule. On distingue, en outre, au point de vue de la comptabilité, les dépenses *ordinaires* et les dépenses *extraordinaires*. Les premières sont celles qui se reproduisent chaque année et tiennent aux services ordinaires de l'administration municipale. Les secondes sont celles qui ne sont pas de nature à se reproduire périodiquement et ne sont à la charge des communes que momentanément.

Nous allons énumérer rapidement les diverses dépenses communales; mais auparavant nous devons faire deux observations.

Première observation. — Il n'y a pas correspondance entre les recettes ordinaires et extraordinaires d'une part, et les dépenses obligatoires et facultatives d'autre part. Les recettes ordinaires ou extraordinaires peuvent être employées indifféremment aux unes et aux autres. Cependant, par exception, les centimes spéciaux de l'instruction primaire et des chemins vicinaux, ainsi que les centimes extraordinaires, doivent être appliqués aux dépenses pour lesquelles ils ont été votés.

Deuxième observation. — Les allocations votées pour les dépenses facultatives ne peuvent être changées ou modifiées par l'autorité qui règle le budget, lorsque celui-ci :

(1) Rapport de M. Vivien à la Chambre des députés (séance du 20 avril 1836).

1° Pourvoit à toutes les dépenses obligatoires;

2° N'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses obligatoires ou facultatives.

En un mot, les communes ont la libre disposition des excédants de leurs recettes ordinaires sur leurs dépenses obligatoires. C'est là une innovation de la loi du 24 juillet 1867 (art. 2).

§ 1er. — Des dépenses ordinaires.

892. Les dépenses ordinaires sont énumérées par l'art. 86 du décret du 31 mai 1862 (1). Nous nous contenterons de citer les suivantes, parmi les plus importantes:

1° L'entretien de l'Hôtel de ville;

2° Les frais de bureau;

3° L'abonnement au *Bulletin des lois;*

4° Les frais de recensement de la population (2);

5° Les frais des registres de l'état civil et de la portion des tables décennales, à la charge des communes (3);

6° Le traitement des employés de la commune (*receveur municipal* (4), *préposé en chef de l'octroi*, *commissaires de police*, *gardes-champêtres*);

7° Les dépenses relatives à l'instruction publique;

8° Les dépenses des chemins vicinaux;

Nous en parlerons en traitant de la voirie.

9° L'acquittement des dettes exigibles.

Quelques détails sont ici nécessaires sur les dettes des communes.

(1) V. *Lois administratives*, p. 293.

(2) Le recensement a lieu tous les cinq ans. Le dernier recensement a eu lieu en 1881. Il se renouvellera donc en 1886.

(3) Les tables décennales sont faites en triple expédition pour chaque commune. L'une est déposé au greffe, la seconde à la préfecture et la troisième à la mairie. L'expédition destinée à la commune est payée par elle, à raison d'un centime par nom, non compris le prix du timbre (L. 20 juillet 1807, art. 5 à 7).

(4) Ce traitement consiste en remises proportionnelles sur les recettes et sur les payements effectués par ces agents; remises qui diminuent progressivement à mesure que les sommes s'élèvent.

Il faut distinguer les dettes antérieures et les dettes postérieures à 1793. — Les dettes antérieures à 1793 ont été mises à la charge de l'État par la loi du 24 août 1793 (1). — Le créancier porteur d'un titre antérieur à 1793 devrait être renvoyé à se pourvoir contre l'État qui lui opposerait la déchéance (v. n^os^ 340 et suiv.). Nous n'avons donc à nous occuper que des dettes postérieures à 1793.

La commune ne peut être obligée que par le maire, en vertu d'une délibération du conseil municipal. Toutefois, il y a exception à ce principe dans deux cas :

1° En cas d'urgence, lorsqu'il s'agit d'obligations contractées par le maire au milieu de circonstances exceptionnelles (*incendie*, *inondation*, *réquisitions de guerre*).

2° Lorsque la commune est déclarée responsable des dommages causés par des attroupements, par application de la loi du 10 vendémiaire an VI (V. n^os^ 958 et suiv.).

En dehors de ces cas exceptionnels le créancier qui aurait contracté avec le maire n'aurait que lui pour débiteur, et ne pourrait agir contre la commune que par une action *de in rem verso*. Si la dette est contestée, le créancier doit, pour la faire reconnaître, s'adresser à l'autorité administrative ou à l'autorité judiciaire selon qu'elle a été contractée pour un service public ou qu'elle résulte d'un contrat de droit commun (2). En cas de non contestation ou de reconnaissance, le créancier doit subir l'ordonnancement et s'adresser au maire ou à l'autorité qui règle le budget.

§ 2. — Des dépenses extraordinaires.

893. Les principales dépenses extraordinaires sont : 1° Les fonds nécessaires à l'amortissement des

(1) Voir la principale disposition de cette loi, page 383, note 2.
(2) Cass., 23 février 1818 ; — Cons. d'État, 21 avril 1848 ; — Foucart, t. III, n° 1702.

emprunts (1) et au service des intérêts décroissants;

2° Les acquisitions d'immeubles ou de rentes sur l'État;

3° Les frais des procès et des transactions;

4° Les condamnations prononcées par application de la loi du 10 vendémiaire an IV.

CHAPITRE III

COMPTABILITÉ COMMUNALE.

894. Il nous reste à dire quelques mots sur la formation, l'approbation et l'exécution du budget communal, et la reddition des comptes.

§ 1er. — Formation du budget.

895. Nous avons vu que le budget communal se divise en deux titres : *Recettes* et *dépenses*, et que chacun d'eux se subdivise en deux chapitres : d'une part, les recettes et les dépenses *ordinaires;* d'autre part, les recettes et les dépenses *extraordinaires*. — Le maire prépare à l'avance les éléments du budget, c'est-à-dire le compte de l'exercice clos et les propositions concernant l'exercice futur. Le conseil municipal délibère sur les propositions du maire et vote article par article.

§ 2. — Durée de l'exercice.

896. Le budget communal a, comme les autres budgets, un exercice commençant le 1er janvier et finis-

(1) Les communes ne peuvent excéder, dans le remboursement de leurs emprunts, le délai de douze années, sans l'approbation du pouvoir. Une loi est nécessaire si la somme à emprunter dépasse un million.

sant le 31 décembre. Les dépenses et les recettes présumées y sont indiquées; mais comme presque toujours ces articles ont dans le cours de l'exercice à subir des modifications, il est créé, pour ces modifications, à côté du premier budget, un second budget dit *supplémentaire*. — Les opérations de l'exercice se complètent jusqu'au 31 mars de l'année suivante. Les dépenses faites peuvent être mandatées jusqu'au 15 mars et payées jusqu'au 31 mars de la seconde année; mais on ne peut en créer de nouvelles après le 31 décembre de l'année qui donne son nom à l'exercice.

§ 3. — Approbation du budget.

897. Le budget, voté par le conseil municipal, est approuvé, tantôt par le préfet, et tantôt par décret.

Il est approuvé par le préfet :

1° Dans les communes dont le revenu ordinaire est inférieur à 100,000 francs (1);

2° Dans les autres communes, lorsqu'aucune imposition extraordinaire, non susceptible d'être votée définitivement par le conseil municipal, n'est formulée au budget.

Il est approuvé par décret :

1° Lorsqu'il y a des impositions extraordinaires;

2° Dans les villes ayant trois millions de revenus.

Rappelons que la loi du 24 juillet 1867 contient une innovation importante relativement au droit de l'autorité chargée d'approuver le budget. Avant cette loi les allocations votées par le conseil municipal pour des dépenses facultatives pouvaient être retranchées ou réduites. Aujourd'hui elles ne peuvent plus l'être, lorsque le budget a pourvu à toutes les dépenses obli-

(1) Le revenu d'une commune est réputé atteindre 100,000 francs, lorsque les recettes ordinaires se sont élevées à cette somme pour les trois derniers exercices.

gatoires, et lorsqu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives.

§ 4. — Exécution du budget.

898. Le budget réglé, il s'agit de procéder à l'accomplissement de tous les services. C'est au maire et au receveur municipal qu'appartient l'exécution du budget : au maire en qualité *d'ordonnateur ;* au receveur, en qualité de comptable. Un mot sur cette double fonction.

899. Fonctions du maire. — Nous avons vu (n° 324) que c'est un principe fondamental en droit administratif que l'ordonnateur de la dépense doit toujours être distinct de celui qui effectue le payement. Ordonnancer une dépense, c'est en prescrire le payement, au moyen d'un ordre écrit adressé au payeur. Cette fonction appartient au maire, en vertu de son pouvoir propre. C'est une différence entre lui et le préfet qui ne l'a que par délégation du ministre. La raison de cette différence est que les comptes communaux sont séparés de ceux de l'État, tandis que ceux des départements y sont rattachés. Le maire liquide la dette, c'est-à-dire constate et vérifie le titre du créancier, ainsi que la quotité de sa créance. Mandat de payer est alors délivré par lui, et à ce mandat doivent être jointes toutes les pièces justificatives prescrites par les règlements. Si le maire refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, le préfet, en conseil de préfecture, rendrait un arrêté qui tiendrait lieu de mandat (Décr. 31 mai 1862, art. 487 à 505).

900. Fonctions du receveur. — Le receveur municipal est le comptable. C'est le percepteur qui en remplit les fonctions. Néanmoins dans les communes dont le revenu excède 30,000 francs, il peut y avoir, si le

conseil municipal le demande, un receveur municipal spécial (1). Le receveur municipal est chargé des recouvrements et des payements.

Recouvrements. — Le receveur municipal est chargé, sous sa responsabilité personnelle, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues. Il doit poursuivre, au nom de la commune, les débiteurs en retard, avertir le maire de l'expiration des baux, interrompre les prescriptions, veiller à la conservation des domaines, et requérir, au bureau des hypothèques, l'inscription et la transcription de tous les titres qui en sont susceptibles.

Le mode de perception varie suivant la nature de la recette. Les recettes pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur des états dressés par le maire. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le sous-préfet.

Acquittement des dépenses. — Le receveur municipal est chargé d'acquitter les dépenses communales. Il ne peut se refuser à acquitter une dépense régulièrement ordonnancée par le maire ni en retarder le payement que dans les trois cas suivants :

1° Lorsque la somme ordonnancée ne porte pas sur un crédit ouvert ou l'excède;

2° Lorsque les pièces produites sont insuffisantes ou irrégulières;

3° Lorsqu'une opposition dûment signifiée, contre le payement réclamé, a été faite entre ses mains.

Tout refus de payement ou tout retard doit être motivé par une déclaration délivrée par le receveur au

(1) Ce receveur est nommé, sur une liste de trois candidats présentée par le conseil municipal, par le préfet si le revenu ne dépasse pas 300,000 francs, et par décret, si le chiffre du revenu est supérieur à cette somme.

porteur du mandat. Dans ce cas, le porteur doit en référer au maire, et si ce dernier donne l'ordre de payer, le receveur doit s'y conformer immédiatement.

§ 5. — Reddition des comptes.

901. La comptabilité communale aboutit à un double compte : un *compte d'administration*, rendu par le maire, et un *compte de caisse*, rendu par le receveur municipal.

1° **Compte du maire.** — Le maire doit, après la clôture de l'exercice, dresser un compte, comprenant en recette et en dépense toutes les opérations faites sur cet exercice, jusqu'à l'époque de la clôture. Ce compte doit justifier que les recettes ont été régulièrement effectuées, et que les dépenses ont été ordonnancées conformément aux crédits portés au budget. — Le conseil municipal délibère sur ce compte qui est ensuite soumis à l'approbation du préfet pour les communes ayant moins de trois millions de revenu et à l'approbation du président de la République pour celles dont le revenu est plus considérable.

2° **Compte du receveur.** — Le receveur municipal rend un *compte de caisse* qui est soumis aux délibérations du conseil municipal dans la session ordinaire du mois de mai. Il est définitivement apuré par le conseil de préfecture pour les communes dont les revenus ordinaires n'excèdent pas 30,000 francs, sauf recours à la Cour des comptes, et directement par la Cour des comptes pour les communes dont les revenus ordinaires excèdent 30,000 francs (V. n° 393).

CHAPITRE IV

CONTRATS DES COMMUNES.

902. Nous avons vu que les communes sont des personnes morales, ayant des biens et des dettes, et, par conséquent, capables de contracter. Nous allons passer en revue les principaux contrats qui peuvent les intéresser, tels que les acquisitions, les aliénations, les échanges, les baux, les partages, les marchés de travaux publics et de fournitures, et les emprunts.

SECTION I

DES ACQUISITIONS.

903. Les formalités sont différentes, selon qu'il s'agit d'acquisitions *à titre gratuit* ou *à titre onéreux*.

§ 1er. — Acquisitions à titre gratuit.

904. Quelles sont les règles relatives aux acquisitions à titre gratuit ?

L'art. 910 du Code civil exigeait que les dispositions faites au profit des communes fussent autorisées, dans tous les cas, par un décret. L'article 1er de la loi du 24 juillet 1867 a modifié cet article en ce qui concerne les dons et legs faits *sans charge, conditions ni affectation immobilière, lorsqu'ils ne donnent pas lieu à réclamation des familles.*

Dans ce cas, l'autorisation du conseil municipal est suffisante (V. n° 1077). Si, au contraire, il y a des charges, conditions ou affectation immobilière, il faut l'autori-

sation du préfet, et, s'il y a réclamation des familles, un décret en conseil d'État. (V. n° 139.)

905. Quel est le droit du maire en cette matière ?

Le maire accepte ou refuse les dons et legs faits à la commune en vertu de la décision du conseil municipal ou du conseil d'État, selon la distinction indiquée au numéro précédent. Il peut, en outre, en attendant l'autorisation du conseil d'État, accepter les dons et legs à titre conservatoire, en vertu de la délibération du conseil municipal. Le décret qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation. Nous avons vu, à propos des dons et legs faits au département, quels sont les avantages de cette acceptation provisoire (V. n° 627). Elle doit, du reste, être faite par acte authentique et notifiée au donateur (1).

§ 2. — Acquisitions à titre onéreux.

906. Quelles sont les règles relatives aux acquisitions à titre onéreux ?

Nous verrons plus loin (V. n° 1072) quelles sont en cette matière les attributions des conseils municipaux. La délibération du conseil municipal doit être précédée : 1° d'une enquête *de commodo et incommodo ;* 2° d'une expertise. Ces acquisitions sont, du reste, régies par le droit commun ; on devra donc observer les formalités prescrites pour la purge des hypothèques. Toutefois, aux termes de l'ordonnance du 18 avril 1842 les maires peuvent se dispenser de remplir les formalités de la purge lorsqu'il s'agit d'acquisition d'immeubles dont le prix n'excède pas cent francs si elle a été faite de gré à gré, et cinq cents francs si elle a eu lieu sur expropriation pour cause d'utilité publique.

(1) Instruction du ministre de l'intérieur du 11 juillet 1839.

SECTION II

DES ALIÉNATIONS.

§ 1er. — Aliénations à titre gratuit.

907. L'aliénation des biens des communes peut-elle avoir lieu à titre gratuit ?

L'affirmative n'est pas douteuse. Une commune peut concéder une pension ou faire don d'un immeuble à un citoyen qui s'est illustré par ses talents ou qui s'est signalé par son courage et son dévouement (1). Ces concessions ont été fréquentes sous la Révolution pour stimuler le zèle des volontaires, et récompenser le dévouement de ceux qui s'offraient librement et les premiers pour remplir un devoir commun à tous.

§ 2. — Aliénations à titre onéreux.

908. Comment ont lieu les aliénations des biens des communes ?

Les formes de l'aliénation d'un bien communal sont les mêmes que celles qui sont exigées pour l'acquisition opérée par une commune. Elles consistent :

1° Dans une enquête *de commodo et incommodo ;*

2° Dans une expertise qui fixe la mise à prix ;

3° Dans une délibération du conseil municipal, approuvée par arrêté du préfet (*par décret, s'il s'agit de bois soumis au régime forestier*) ;

4° Dans la vente aux enchères.

(1) C'est ainsi que la ville de Paris a fait don à Lamartine d'une villa située dans le bois de Boulogne, et que la ville de Rouen a fait construire une maison pour un marinier qui avait sauvé la vie à un grand nombre de personnes.

909. Dans quels cas la vente aux enchères n'est-elle pas nécessaire ?

La vente aux enchères n'est pas nécessaire et peut avoir lieu de gré à gré ;

1° Lorsque l'objet n'a que très peu de valeur;

2° Lorsque l'acquéreur offre un prix de convenance supérieur à sa valeur réelle ;

3° Lorsque la vente est faite à un établissement public ;

4° Et généralement toutes les fois que ce mode présente plus d'avantages que l'adjudication aux enchères (1).

910. Comment sont reçues les enchères ?

Elles sont reçues par le maire, assisté de deux conseillers municipaux, en présence du receveur municipal (L. 18 juillet 1837, art. 16). Le ministère d'un notaire n'est pas nécessaire, bien que le décret du 12 avril 1807 prescrive cette formalité à l'égard des baux consentis par les communes. En présence du silence de la loi, rien n'autorise à étendre cette disposition (2).

911. Quelles sont les personnes qui ne peuvent se rendre adjudicataires ?

Aux termes de l'article 1596 du Code civil les *administrateurs des communes ne peuvent sous peine de nullité se rendre adjudicataires, ni par eux-mêmes, ni par personnes interposées* (3), *des biens confiés à leurs soins* (4).

(1) Circulaire ministérielle du 23 janvier 1836.

(2) Instruction ministérielle du 19 décembre 1810; — M. Vuatrin, *à son cours*.

(3) La loi n'indique pas quelles sont ces personnes. Les tribunaux devront donc décider en fait s'il y a ou non interposition, sans être obligés de suivre les articles 911 et 1100 qui sont faits pour d'autres hypothèses.

(4) Il y aurait exception dans le cas prévu par la loi du 21 mai 1836 (art. 19, qui, en cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal, accorde aux propriétaires riverains un droit de préemption. — De même lorsqu'un maire est obligé de s'avancer sur

La loi n'a pas voulu mettre aux prises leur intérêt personnel avec leur devoir qui est de chercher à obtenir le prix le plus avantageux possible. — Nous pensons que cette prohibition n'atteint pas les conseillers municipaux, car ils ne sont pas, en réalité, des *administrateurs*. Il ne faut pas, du reste, multiplier les incapacités, car la commune en souffrirait.

912. Peut-il y avoir lieu à surenchère après l'adjudication ?

On l'a soutenu, en se fondant sur ce que la commune est un mineur. Or, l'article 965 du Code de procédure civile permet à toute personne de faire une *surenchère du sixième* dans les *huit jours* de l'adjudication des biens d'un mineur. Nous pensons que c'est pousser trop loin la fiction qui fait de la commune un mineur. Une surenchère est un acte des plus graves parce qu'elle annule un contrat légalememt formé. On ne doit donc pas admettre, en l'absence d'un texte formel, une faculté aussi exorbitante (1).

913. Les créanciers de la commune peuvent-ils faire saisir les biens communaux ?

Nous avons vu que les créanciers d'une commune ne peuvent pas procéder contre elle par la voie des saisies (V. n°891). Toutefois, l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837 porte que la vente des biens de la commune, *autres que ceux qui servent à un usage public*, peut, sur la demande de tout créancier, porteur d'un titre exécutoire, être autorisée par l'administration qui déterminera les formes de la vente (2). Cette disposition qui n'a été admise

la voie publique, en vertu d'un alignement fixé par l'autorité compétente, il est forcé d'acquérir le terrain communal.

(1) M. Vuatrin, *à son cours*.

(2) Cet article a comblé une lacune de notre législation. Auparavant les créanciers d'une commune n'avaient aucune action sur leurs biens. Cependant les communes ne peuvent être placées en dehors du droit commun. Il fallait donc permettre la vente de leurs biens à défaut d'autres ressources (Voir le rapport de M. Vivien dans la séance du 26 avril 1836).

qu'avec beaucoup de difficultés n'est pas en contradiction avec le principe que nous venons de rappeler. En effet, l'article se borne à dire que la vente *pourra être autorisée*. Il y a là une faveur accordée aux créanciers par l'administration, dont le refus conséquemment ne saurait être attaqué par la voie contentieuse.

SECTION III

DES ÉCHANGES.

914. Quelles sont les règles relatives aux échanges ?

Les règles relatives aux échanges sont les mêmes que celles exigées en matière d'acquisition et de vente, car l'échange renferme une acquisition et une aliénation. Ainsi il faut une enquête *de commodo et incommodo* et une expertise. — La délibération du conseil municipal est exécutoire, sur arrêté du préfet.

Les règles du code civil en matière d'échange sont applicables aux communes. Ainsi un maire ne peut contracter un échange avec sa commune (art. 1596 et 1707).

SECTION IV

DES BAUX.

915. Comment ont lieu les baux des biens des communes ?

Nous verrons plus loin (n° 1074) quelle est en cette matière le rôle du conseil municipal. Nous ne nous occupons ici que des formes relatives aux baux. — Ils ont lieu aux enchères publiques, après publications et affiches, de dimanche en dimanche, pendant un mois. — Ces formalités remplies, le bail est passé par le maire, devant un notaire (1).

(1) Ordonn. 7 octobre 1818 ; décis. minist. 26 mars 1841.

SECTION V

DES PARTAGES (1).

916. Il s'agit ici, non pas du partage des biens communaux entre les habitants de la commune, qui est interdit, comme nous l'avons vu plus haut (V. *page* 383, *note* 1); mais du partage des biens indivis entre plusieurs communes ou sections de communes.

Ces partages sont régis par les règles suivantes :

1° Chacune des communes indivisaires peut invoquer le principe de l'article 815 du code civil à l'effet de faire cesser l'indivision dans laquelle elle a vécu jusque-là (2);

2° Le partage des biens indivis doit être fait entre les communes par *feux* et non en raison du territoire de chacune d'elles ou de la quotité de leurs contributions, à moins qu'il ne résulte de titres ou d'une possession immémoriale qu'il y a lieu de recourir à un autre mode de partage (3);

3° Le partage doit être précédé d'une enquête *de commodo et incommodo*, et d'une expertise ;

4° Les délibérations des conseils municipaux relatives au partage doivent être approuvées par le préfet ;

5° Les difficultés relatives aux questions de propriété sont jugées par le préfet; celles relatives aux opérations du partage sont jugées par l'autorité administrative, savoir : par le préfet, si elles portent sur les opérations matérielles; par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'Etat, si elles concernent le mode même de partage (L. du 10 juin 1793, section V,

(1) V. Ducrocq, *Traité des partages des biens communaux et sectionnaires.*

(2) Henrion de Pansey, *Biens communaux*, p. 65; — Merlin, *Répert.*, v° *Communaux*, § 6; — Foucart, t. III, n° 1730; — M. Vuatrin, *à son cours.* — En sens contraire, Ducrocq, t. IV, n° 1111.

(3) Voir en ce sens, Proudhon, t. III, n° 811.

art. 1 et 2 (1); L. 1837, art 19, 20 et 46 et décret du 25 mars 1852, tableau A, n° 41).

SECTION VI

DES MARCHÉS DE TRAVAUX PUBLICS ET DE FOURNITURES (2).

917. Nous avons vu (n° 715) que les travaux publics sont ceux qui sont exécutés par l'administration ou ses ayants droit dans l'intérêt public de l'État, des départements et des communes. Les entreprises ou marchés pour l'exécution des travaux publics forment un contrat auquel s'appliquent en général les règles du Code civil. On distingue les *marchés de travaux* et les *marchés de fournitures*.

§ 1er — Marchés de travaux publics (3).

918. Quelles sont les règles relatives aux travaux communaux ?

L'ordonnance du 14 novembre 1837, portant règle-

(1) La loi de 1793 attribuait compétence au *directoire du département*, mais on sait que la compétence du directoire du département a passé, en l'an VIII, au conseil de préfecture.

(2) Consulter sur cette matière importante : Tarbé de Vauxclairs, *Dictionnaire des travaux publics;* — Christophle, *Traité pratique des travaux publics;* — Malapert, *Histoire de la législation des travaux publics;* — Cotelle, *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics;* — Bourgeois, *Des travaux publics communaux.*

(3) Les entreprises de travaux publics se divisent en cinq espèces : l'*adjudication*, le *marché de gré à gré*, la *régie simple*, la *régie intéressée*, la *concession*.

ADJUDICATION. — L'adjudication est une entreprise au rabais des travaux publics, adjugée par l'administration à celui qui demande le moindre prix, après l'observation de certaines formalités prescrites dans l'intérêt de la concurrence et de la publicité. Des affiches annoncent le lieu, le jour et l'heure des adjudications, et le lieu où l'on pourra consulter le *devis-cahier des charges* de l'entreprise. C'est ce qu'on appelle l'adjudication au rabais, ou à la *moins-dite*. L'entrepreneur qui veut s'engager à l'exécution des travaux rédige une *soumission*. Les soumissions sont remises cachetées en séance publique. Un *minimum* de rabais arrêté d'avance par l'autorité qui procède à l'adjudication est déposé cacheté sur le bureau à l'ouverture de la séance

ment sur les entreprises pour travaux et fournitures au nom des communes, pose à cet égard deux règles principales :

Première règle. — Les entreprises pour travaux et fournitures au nom des communes doivent avoir lieu par adjudication, avec concurrence et publicité. L'avis des adjudications à passer doit être publié, sauf les cas d'urgence, un mois à l'avance par la voie des affiches ou par tous les moyens ordinaires de publicité.

Deuxième règle. — Les adjudications sont toujours subordonnées à l'approbation du préfet, et ne sont valables et définitives à l'égard des communes, qu'après cette approbation.

919. N'y a-t-il pas des exceptions à cette double règle ?

Il y a effectivement quelques exceptions à signaler à la double règle que nous venons d'indiquer :

MARCHÉ DE GRÉ A GRÉ. — Dans certains cas, il est dérogé au principe de publicité qui est la règle dans tous les marchés de travaux publics. Nous énumérons, dans le n° 918, les cas où ce mode de procéder est autorisé pour les travaux communaux. Les formes prescrites pour ces marchés n'offrent aucune difficulté. Ils ont lieu par un engagement souscrit, ou par correspondance, et sont soumis à l'approbation de l'autorité supérieure.

RÉGIE SIMPLE. — Dans le cas où aucun soumissionnaire ne s'est présenté, ni dans l'adjudication, ni pour une entreprise de gré à gré, l'administration se charge elle-même de la direction des travaux. Les travaux sont dirigés par un de ses préposés qui choisit des entrepreneurs particuliers pour chaque partie du travail. Ces entrepreneurs se chargent de recruter des ouvriers. On les appelle *tâcherons*. Ce mode d'exécution est quelquefois désigné sous le nom de *régie par économie*, parce que la plus stricte économie y est de rigueur, ou *régie par attachements*, parce que les comptes se règlent au moyen de pièces d'attachements, c'est-à-dire de rôles de journées, d'états de fournitures, ordinairement réunis et attachés ensemble.

RÉGIE INTÉRESSÉE. — Dans la régie intéressée, l'administration charge un entrepreneur de faire les avances, et lui alloue ordinairement, à titre de dédommagement, une indemnité fixée au *quarantième*.

CONCESSION. — La concession est un contrat par lequel une personne s'oblige envers l'administration à faire exécuter un travail d'utilité publique, moyennant une subvention ou la jouissance d'un péage ou de droits de transport.

Exceptions à la première règle. — Aux termes de l'art. 2 de l'ordonnance du 14 décembre 1837 (1), il peut être traité de *gré à gré :*

1° Pour les travaux et fournitures dont la valeur n'excède pas 3000 francs (2);

2° Pour les objets dont la fabrication est exclusivement attribuée à des porteurs de brevets d'invention ou d'importation (3);

3° Pour les objets qui n'auraient qu'un possesseur unique;

4° Pour les ouvrages et les objets d'art et de précision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes éprouvés;

5° Pour les exploitations, fabrications ou fournitures qui ne seraient faites qu'à titre d'essai;

6° Pour les matières et denrées qui, à raison de leur nature particulière et de la spécialité de l'emploi auquel elles sont destinées, doivent être achetées ou choisies aux lieux de production, ou livrées sans intermédiaires par les producteurs eux-mêmes;

7° Pour les fournitures et travaux qui n'auraient été l'objet d'aucune offre aux adjudications, ou à l'égard desquels il n'aurait été proposé que des prix inacceptables;

8° Toutes les fournitures et travaux qui, dans les cas d'urgence absolue et dûment constatée, amenés par des circonstances imprévues, ne pourraient pas subir les délais des adjudications.

Exception à la deuxième règle. — Aux termes du décret du 1er novembre 1805, l'approbation préalable du préfet n'est pas nécessaire pour les travaux de réparations n'excédant pas 300 francs.

(1) *Lois administratives*, p. 281.
(2) Il faut alors l'approbation du préfet.
(3) Dans ce cas, et dans les six cas suivants, il peut être traité de gré à gré, à quelque somme que s'élèvent les travaux et fournitures, mais avec l'approbation du ministre de l'intérieur.

§ 2. — Marchés de fournitures (1).

920. Qu'entend-on par marché de fournitures ?

On entend par marché de fournitures un traité passé entre l'administration et des particuliers ou des sociétés pour la fourniture des objets nécessaires aux différents services publics.

921. Par qui sont passés les marchés de fournitures au nom des communes ?

Ils sont passés par le maire, en vertu d'une délibération du conseil municipal, et approuvés par le préfet.

922. Dans quelles formes sont-ils passés ?

Ils ont lieu dans la forme de l'adjudication publique avec concurrence et publicité. Toutefois, par exception, l'ordonnance du 14 novembre 1837 autorise l'administration à traiter de gré à gré pour certaines fournitures (V. n° 918).

923. Quelle est l'autorité compétente en cette matière ?

Ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents relativement aux marchés de fournitures pour le compte des communes. Il en est de même relativement aux marchés de fournitures pour le compte des départements. Quant aux marchés de fournitures passés au nom de l'État, nous avons vu (n° 717) que la compétence appartient au conseil de préfecture.

SECTION VII

DES EMPRUNTS.

924. Quelles sont les règles relatives aux emprunts des communes ?

Ces règles dépendent de l'importance de l'emprunt et

(1) V. Périer, *Des marchés de fournitures ;* — Pezous, *Des devis et marchés au point de vue du droit civil.*

des conditions de remboursement. Il faut, à cet égard, distinguer quatre hypothèses.

Première hypothèse. — *Emprunts remboursables sur contributions extraordinaires, n'excédant pas cinq centimes, pour une durée de cinq années, ou sur les ressources ordinaires quand l'amortissement, dans ce dernier cas, ne dépasse pas douze années.*

Ces emprunts sont votés par le conseil municipal sans qu'aucune approbation soit nécessaire. Toutefois trois garanties sont exigées en faveur des contribuables :

1° Dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 francs le conseil municipal doit s'adjoindre, en nombre égal à celui de ses membres en exercice, les plus imposés de la commune (L. 1837, art. 42 et L. 1867, art. 6);

2° La délibération n'est exécutoire que si le préfet ne l'a pas annulée dans les *trente* jours. Il peut, en outre, en suspendre l'exécution pendant un autre délai de *trente* jours (L. 1837, art. 18, et L. 1867, art. 6) ;

3° Il faut l'accord du conseil municipal et du maire, sinon l'autorisation du préfet devient nécessaire (L. 1867, art. 3).

Deuxième hypothèse. — *Emprunts remboursables sur contributions extraordinaires dépassant cinq centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général, ou sur les revenus ordinaires, dans le délai excédant douze années.*

Ces emprunts sont votés par le conseil municipal, assisté ou non des plus imposés, suivant la distinction sus-indiquée ; mais sa délibération est soumise à l'approbation du préfet (L. 1867, art. 5).

Troisième hypothèse. — *Emprunts remboursables sur ressources extraordinaires dans un délai excédant douze années.*

La délibération du conseil municipal doit être autorisée par décret. Le décret doit être rendu en conseil

d'État, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à 100,000 francs (L. 1867, art. 7).

Quatrième hypothèse. — *Emprunts excédant un million.* Il doit être statué par une loi. Il en est de même si la somme à emprunter, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, dépasse un million (L. 1867, art. 7).

CHAPITRE V

PROCÈS DES COMMUNES.

925. Cette matière étant très importante, nous y consacrerons quelques développements. Nous traiterons : 1° De la représentation judiciaire de la commune ; 2° De l'autorisation de plaider ; 3° Des cas où l'autorisation n'est pas nécessaire ; 4° Des règles particulières aux sections de communes ; 5° Des règles de procédure spéciales aux procès des communes ; 6° De l'exécution des jugements rendus contre les communes ; 7° Des transactions, acquiescements et désistements des communes.

SECTION I

DE LA REPRÉSENTATION JUDICIAIRE DE LA COMMUNE.

926. A qui appartient la représentation judiciaire d la commune ?

Elle appartient au maire, son mandataire légal, habilité à cet effet par une délibération du conseil municipal et une autorisation du conseil de préfecture.

927. Un particulier peut-il agir *ut singulus*, au nom de la commune ?

Oui. La loi de 1837, par une disposition empruntée au droit romain, accorde à tout habitant le droit d'exercer les actions qu'il croit appartenir à la commune.

Toutefois, comme l'exercice de ce droit n'est pas sans inconvénients (1), on l'a soumis à certaines conditions.

928. A quelles conditions un particulier peut-il agir au nom de la commune ?

Il faut :

1° Qu'il soit contribuable ;

2° Qu'il agisse à ses frais et risques ;

3° Que la commune appelée préalablement à délibérer ait refusé ou négligé d'agir ;

4° Qu'il obtienne l'autorisation du conseil de préfecture.

929. Dans ce cas la chose jugée contre le particulier l'est-elle contre la commune ?

Oui ; car l'art. 49 § 3 de la loi de 1837 veut qu'elle soit mise en cause et appelée à présenter ses moyens de défense. Elle doit donc se trouver liée par la décision rendue.

SECTION II

DE L'AUTORISATION DE PLAIDER.

930. L'autorisation de plaider est donnée par le conseil de préfecture. Il est à remarquer qu'il ne s'agit pas ici d'une attribution contentieuse, mais d'une attribution administrative. Le conseil de préfecture procède, non comme juge, mais comme tuteur des communes (v. n° 678). Il en résulte que s'il refuse son autorisation, la commune peut bien se pourvoir devant le conseil d'État, mais non par la voie contentieuse.

Nous distinguerons le cas où la commune est demanderesse et celui où elle est défenderesse. Nous signalerons ensuite les règles communes aux deux hypothèses.

(1) Il était à craindre, en effet, que des individus, poussés par l'esprit de chicane, ne fissent à leurs concitoyens une guerre sans motifs, ou que la commune, pour éviter les conséquences d'un procès douteux, ne mît en avant un habitant peu solvable.

§ 1er — De la commune demanderesse.

931. L'autorisation de plaider doit-elle être renouvelée devant une autre juridiction ?

A cet égard, il faut faire une distinction. Si c'est la commune qui agit, l'autorisation doit être renouvelée, aux termes de l'art. 49 de la loi du 18 juillet 1837, lorsqu'il s'agit pour elle de se pourvoir devant un *autre degré de juridiction*. Si l'action est intentée par un contribuable au nom de la commune, la première autorisation est suffisante. La raison de cette différence est que le renouvellement de l'autorisation n'a d'autre but que d'éviter des frais à la commune ; or cette considération n'a rien à voir dans cette hypothèse puisque le particulier plaide à ses frais et risques.

932. Quel est le sens des mots : *degré de juridiction* employés par l'art 49 ?

Ces mots ne sont pas pris ici dans leur acception technique. Bien que la Cour de cassation ne soit pas un *degré de juridiction*, on décide généralement que l'autorisation est nécessaire à la commune même pour se pourvoir en cassation (1).

933. Quid si le conseil de préfecture refuse l'autorisation ?

La commune (ou le contribuable) peut se pourvoir devant le conseil d'État dans le délai de trois mois, à partir de la notification de la décision du conseil de préfecture. L'affaire est introduite et jugée dans la forme administrative, c'est-à-dire sans publicité, ni plaidoiries (2).

(1) V. Serrigny, *Traité de la compétence*, n° 407 ; — Davenne, *Encyclopédie du droit*, n° 463 ; — Proud'hon, *Domaine privé*, n° 914 ; — Reverchon, *Des autorisations de plaider ;* — M. Vuatrin, *à son cours*, — *En sens contraire*, Laferrière, *Droit administratif*, p. 554 ; — Cormenin, *Droit administratif*, 5e édit., t. I, p. 404 ; — Macarel, *Éléments de jurisprudence administrative*, t. I, p. 149, n° 15.

(2) Dans la pratique, la plupart des pourvois sont rejetés.

934. Lorsque le conseil de préfecture accorde l'autorisation la partie adverse peut-elle se pourvoir ?

Non. L'autorisation n'est qu'un acte de tutelle destiné à habiliter la commune. Elle ne préjuge en rien le fond. Il en résulte que l'adversaire de la commune n'a pas le droit d'attaquer l'arrêté d'autorisation pas plus que l'adversaire d'un mineur ne serait admis à se pourvoir contre la délibération du conseil de famille autorisant le tuteur à plaider (1).

935. Quelles sont les conséquences du défaut d'autorisation ?

On décide généralement que l'adversaire y puise une fin de non-recevoir; mais qu'en cas de jugement définitif, il ne peut pas s'en faire un moyen de cassation. Quant à la commune, elle trouve, en cas de perte du procès, un moyen de requête civile dans le défaut d'autorisation (2).

§ 2. — De la commune défenderesse.

936. L'autorisation est-elle nécessaire lorsque la commune est défenderesse ?

Oui. On a pensé qu'il pouvait être sage d'empêcher une commune de se défendre contre une prétention justifiée.

937. Que doit faire, dans ce cas, le demandeur ?

Aux termes de l'art. 51 de la loi de 1837, toute personne qui veut intenter une action contre une commune ou section de commune est tenue d'adresser préalablement au préfet un mémoire exposant les motifs de sa réclamation, et dont il lui est donné récépissé (3).

(1) V. Serrigny, *Traité de la compétence administrative*, n° 421 ; — M. Vuatrin, *à son cours*.
(2) V. Serrigny, *Traité de la compétence administrative*, t. 1, n° 425.
(3) Cet article supprime une distinction qui existait avant la loi

938. Quel est l'effet de ce mémoire ?

Ce mémoire qui joue le rôle d'un préliminaire de conciliation par la voie administrative *interrompt la prescription.*

939. Que doit faire le préfet qui a reçu le mémoire ?

Le préfet transmet le mémoire au maire avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer. La délibération du conseil municipal est, *dans tous les cas*, transmise au conseil de préfecture qui décide si la commune doit être autorisée à ester en jugement.

940. Dans quel délai le conseil de préfecture doit-il statuer ?

La décision du conseil de préfecture doit être rendue dans le délai de deux mois. L'expiration de ce délai est considérée comme un refus d'autorisation.

941. Quelle est la conséquence du défaut d'autorisation ?

Le demandeur peut poursuivre la commune et obtenir un *jugement par défaut*, car il est évident que le refus d'autorisation ne saurait lui nuire. Il est loisible à la commune de se pourvoir, en la forme administrative, et dans les *trois mois*, devant le conseil d'État, qui doit alors statuer dans le délai de *deux mois*, à partir du jour de l'enregistrement du pourvoi au secrétariat général. Dans ce cas l'instance est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le pourvoi, ou jusqu'à l'expiration du délai de deux mois.

de 1837 entre les diverses natures d'actions. Lorsqu'il s'agissait d'une action mobilière, c'était au créancier à solliciter lui-même l'autorisation ; lorsqu'il s'agissait, au contraire, d'actions immobilières, c'était à la commune de réclamer l'autorisation d'y défendre. La raison de cette différence était que le créancier, dans le premier cas, ne pouvait se faire payer que par la voie administrative, d'où la nécessité de s'adresser à l'administration ; tandis que, dans le second cas, l'exécution du jugement pouvait se faire par les voies judiciaires.

942. La commune défenderesse autorisée à plaider a-t-elle besoin d'une nouvelle autorisation pour plaider en appel ?

Non ; dans ce cas, la commune ayant obtenu gain de cause, il y a présomption judiciaire en sa faveur. Dès lors, elle peut défendre à l'appel de son adversaire sans une nouvelle autorisation. On admet même qu'elle peut, sans autorisation, interjeter un appel incident, car ce n'est qu'une défense à l'appel principal (1).

943. Quid, si la commune autorisée ne veut pas défendre à l'action ?

Le préfet adresse au procureur de la République un mémoire contenant les moyens de défense de la commune, afin que le tribunal puisse apprécier les droits respectifs des parties (2). En outre, un contribuable peut se faire autoriser à défendre la commune, conformément à l'art. 49 de la loi de 1837.

§ 3. — Des règles communes aux deux hypothèses.

944. La décision du conseil de préfecture doit-elle être motivée ?

La décision du conseil de préfecture doit être motivée, *lorsqu'il refuse l'autorisation* (L. 1837, art. 53). Il est nécessaire, en effet, de faire connaître à la commune les motifs qui ont porté le conseil de préfecture à repousser sa demande. Le refus, en effet, peut n'être basé que sur l'inopportunité de l'action. Il est donc nécessaire de dire à la commune si le refus est absolu ou s'il n'est que temporaire. C'est, du reste, pour elle une garantie contre l'arbitraire (3). Au contraire, et par *a contrario*, la décision du conseil de préfecture portant autorisa-

(1) V. Serrigny, t. I, n° 400.
(2) Instruction ministérielle du 10 octobre 1842.
(3) Voir les observations de M. Genoux, dans la séance du 11 février 1837.

conseil municipal le demande, un receveur municipal spécial (1). Le receveur municipal est chargé des recouvrements et des payements.

Recouvrements. — Le receveur municipal est chargé, sous sa responsabilité personnelle, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues. Il doit poursuivre, au nom de la commune, les débiteurs en retard, avertir le maire de l'expiration des baux, interrompre les prescriptions, veiller à la conservation des domaines, et requérir, au bureau des hypothèques, l'inscription et la transcription de tous les titres qui en sont susceptibles.

Le mode de perception varie suivant la nature de la recette. Les recettes pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur des états dressés par le maire. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le sous-préfet.

Acquittement des dépenses. — Le receveur municipal est chargé d'acquitter les dépenses communales. Il ne peut se refuser à acquitter une dépense régulièrement ordonnancée par le maire ni en retarder le payement que dans les trois cas suivants :

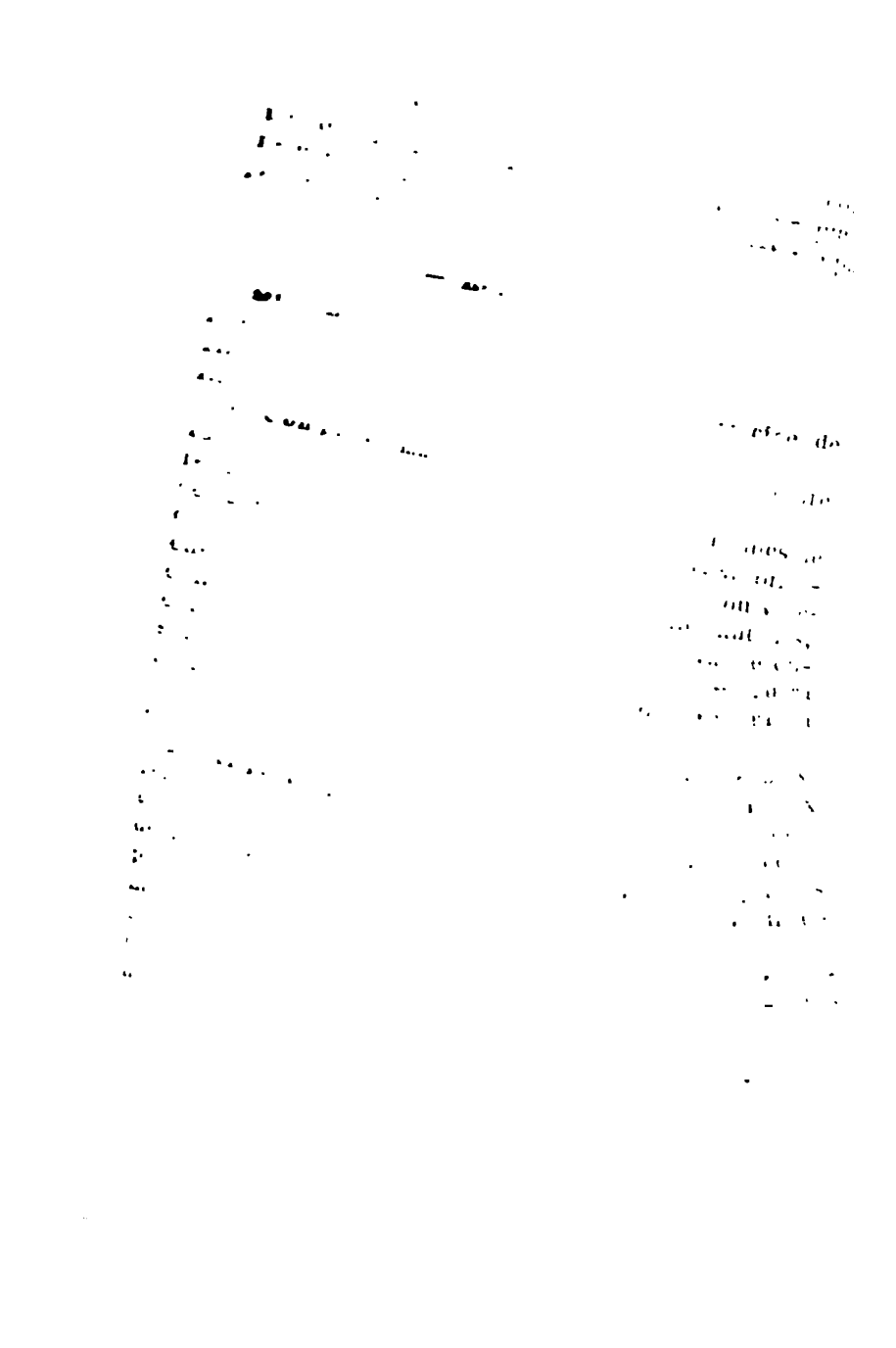
1° Lorsque la somme ordonnancée ne porte pas sur un crédit ouvert ou l'excède ;

2° Lorsque les pièces produites sont insuffisantes ou irrégulières ;

3° Lorsqu'une opposition dûment signifiée, contre le payement réclamé, a été faite entre ses mains.

Tout refus de payement ou tout retard doit être motivé par une déclaration délivrée par le receveur au

(1) Ce receveur est nommé, sur une liste de trois candidats présentée par le conseil municipal, par le préfet si le revenu ne dépasse pas 300,000 francs, et par décret, si le chiffre du revenu est supérieur à cette somme.



tion de plaider ne doit pas être motivée, afin de ne pas influencer le jugement à rendre par les tribunaux (1).

945. Le conseil de préfecture peut-il rétracter l'arrêté accordant ou refusant l'autorisation de plaider ?

La question se résout par une distinction.

Si le conseil de préfecture a refusé l'autorisation, pourrait-il autoriser plus tard ? Incontestablement oui. — Mais s'il a accordé l'autorisation, pourrait-il la rétracter ? M. Vuatrin pense qu'il le pourra, s'il vient à découvrir des inconvénients qui ne lui avaient pas été signalés tout d'abord (2).

946. Lorsque le conseil municipal refuse de plaider, son refus est-il péremptoire, ou bien le conseil de préfecture peut-il, de son chef, autoriser la commune ?

La question est controversée. Il y a, sur ce point, deux systèmes.

Premier système. — *Le refus du conseil municipal n'est pas péremptoire.*

Décider autrement serait violer les règles de la tutelle administrative. D'ailleurs l'art. 52 de la loi de 1837 autorise le conseil de préfecture à passer outre quand la commune est défenderesse. On ne voit pas pourquoi il en serait autrement quand elle est demanderesse. Le maire pourra donc plaider avec l'autorisation du conseil de préfecture, malgré le refus du conseil municipal.

Deuxième système. — *Le refus du conseil municipal est péremptoire.*

Le conseil municipal représente la commune qui l'a choisi. Mieux que personne il en connaît les intérêts et les besoins. Si la loi autorise le conseil de préfecture à passer outre quand la commune est défenderesse, c'est que l'inertie du conseil municipal ne saurait avoir pour

(1) V. Serrigny, t. II, n° 440.

(2) M. Vuatrin, *à son cours*. — *En sens contraire*, Serrigny, *Compétence*, etc., t. I, n° 422. Cette opinion nous paraît préférable. L'instance a été engagée régulièrement. Comment admettre le conseil de préfecture à la paralyser ? La commune a un droit acquis.

effet de paralyser l'action de l'adversaire de la commune. Puisque celui-ci peut agir, il vaut mieux que la commune soit condamnée contradictoirement que par défaut (1).

SECTION III

DES CAS OU L'AUTORISATION N'EST PAS NÉCESSAIRE.

917. Quelles sont les exceptions au principe de l'autorisation préalable ?

Par exception, l'autorisation du conseil de préfecture n'est pas requise dans les cas suivants :

1° *En matière d'actions possessoires.* — Aux termes de l'art. 55 de la loi de 1837 le maire peut, sans autorisation préalable, intenter une action possessoire ou y défendre. — Nous pensons, avec la plupart des auteurs, que la dispense d'autorisation porte sur l'instance entière, en ce sens que non seulement la commune pourra intenter l'action possessoire, mais qu'elle pourra la suivre sans autorisation (2).

2° *Pour les actes conservatoires et interruptifs de prescription.* — Toutefois il y aura lieu de surseoir aux poursuites, jusqu'au moment où l'autorisation aura été accordée. Il ne doit pas, en effet, être permis à la commune de suivre sans autorisation un mauvais procès parce qu'il a été intenté la veille de la prescription accomplie (3).

3° *A l'égard des créances communales dont le recouvrement est poursuivi sur des états dressés par le maire.* — Les oppositions à ces états sont jugées comme affaires som-

(1) V. Cabantous, n° 391 ; — Pellot, *Leçons manuscrites de droit public et administratif*, p. 306. — En ce sens, M. Vuatrin, *à son cours*.

(2) En ce sens, Reverchon, n° 26 ; — Foucart, n° 1751 ; — Serrigny, n° 447 ; — En sens contraire, Proud'hon, *Domaine privé*, n° 910.

(3) Serrigny, t. I, n° 416.

maires, et la commune peut y défendre sans autorisation (L. 1837, art. 63).

4° *Pour les actions en responsabilité fondées sur la loi de vendémiaire an IV* (V. n° 958). — La procédure rapide de ces actions est incompatible avec les délais nécessaires pour obtenir l'autorisation (1).

5° *Pour les actions à intenter devant les tribunaux administratifs.* — Cette exception, qui n'est pas formellement écrite dans la loi, se justifie par les considérations suivantes :

1° L'art. 49 de la loi de 1837 se sert des expressions : *action en justice*, ce qui ne paraît pas s'appliquer aux tribunaux administratifs ;

2° Devant le conseil de préfecture les formes de procéder sont les mêmes dans tous les cas. Or, il y aurait autant de frais à faire pour obtenir l'autorisation que pour plaider devant lui. Ces frais d'ailleurs sont peu considérables ;

3° Il est inutile de demander au conseil de préfecture l'autorisation de plaider devant lui. Étant le tuteur des communes, il peut suppléer au défaut d'autorisation. D'un autre côté, il paraît difficile d'astreindre les communes à lui demander l'autorisation de se pourvoir contre ses arrêtés devant le conseil d'État (2).

SECTION IV

DES RÈGLES PARTICULIÈRES AUX SECTIONS DE COMMUNES (3).

948. Une section de commune peut avoir à plaider soit contre la commune elle-même, soit contre une au-

(1) Cassation, 1er décembre 1875 ; — Féraud-Giraud, *Revue critique de législation*, 1852, t. II, p. 350. — En sens contraire, Reverchon, n° 17.

(2) V. Serrigny, t. I, n° 406 ; — Foucart, t. III, n° 1752 ; — Cormenin, *Droit administratif*, t. I, p. 403 ; — Reverchon, n° 29 ; — Davenne, n° 464.

(3) Davenne, v° *Section de commune.*

tre section de la même commune, soit contre un tiers (*particulier*, *commune* ou *section de commune*). Parcourons rapidement ces trois hypothèses.

§ 1er. — Cas où une section plaide contre la commune.

949. Comment est-il procédé lorsqu'une section de commune plaide contre la commune ?

Dans ce cas, comme le maire et le conseil municipal deviennent les adversaires de la section, il est formé pour la représenter une *commission syndicale* de *trois* ou *cinq* membres, que le préfet choisit parmi les électeurs municipaux, et, à leur défaut, parmi les citoyens les plus imposés. Cette commission remplit le rôle d'un conseil municipal *ad hoc* pour délibérer sur le procès, et elle désigne un de ses membres pour suivre l'action. La section, du reste, est soumise aux mêmes autorisations que la commune.

En outre, la loi veut que la composition du conseil municipal soit modifiée. Les membres du corps municipal intéressés à la jouissance des biens ou droits revendiqués par la section doivent s'abstenir de participer aux délibérations du conseil municipal relatives au litige. Ils sont remplacés dans ces délibérations par un nombre égal d'électeurs municipaux de la commune, choisis par le préfet parmi les habitants ou propriétaires étrangers à la section.

§ 2. — Cas où une section plaide contre une autre section.

950. Comment procède-t-on lorsque deux sections plaident l'une contre l'autre ?

Lorsqu'une section intente ou soutient une action judiciaire contre une autre section de la même commune, il est formé une commission syndicale pour chacune des sections intéressées. Il n'y a, en effet, aucune raison

pour que le conseil municipal représente l'une des sections plutôt que l'autre.

§ 3. — Cas où une section de commune plaide contre un tiers.

951. Comment procède-t-on lorsqu'une section de commune plaide contre un tiers ?

Lorsqu'une section de commune plaide contre un tiers, c'est-à-dire, soit contre un particulier, soit contre une commune ou section étrangère, la section n'a pas besoin d'une représentation particulière. Le conseil municipal et le maire ont mission de défendre ou de faire valoir les droits d'une section comme ceux de la commune entière (1).

SECTION V

DES RÈGLES DE PROCÉDURE SPÉCIALES AUX PROCÈS DES COMMUNES.

952. Quelles sont les règles spéciales aux instances dans lesquelles figurent les communes ?

Les procès des communes sont soumis aux mêmes règles que ceux des particuliers, sauf les exceptions suivantes :

1° Il n'y a pas lieu au préliminaire de conciliation qui ne pourrait aboutir à rien puisque les communes sont incapables de disposer librement de leurs droits ;

2° L'affaire doit toujours être communiquée au ministère public ;

3° Il y a lieu à requête civile, outre les cas ordinaires :

1° Lorsque la communication au ministère public n'a

(1) Nous pensons qu'il aurait été préférable de nommer aussi dans ce cas une commission syndicale. D'abord il peut se faire que la section n'ait aucun représentant dans le sein du conseil municipal. Il est possible, en outre, que ce conseil ressente quelque jalousie des biens possédés privativement par la section et que celle-ci ne trouve pas en lui un défenseur zélé de ses intérêts.

pas eu lieu et que la commune a perdu son procès;

2° Lorsqu'elle n'a pas été défendue ou lorsqu'elle ne l'a pas été valablement.

SECTION VI

DE L'EXÉCUTION DES JUGEMENTS RENDUS CONTRE LES COMMUNES.

953. Quel est le mode d'exécution des jugements rendus contre les communes ?

La partie qui a obtenu un jugement de condamnation contre une commune ne peut procéder par voie de saisie ou former opposition entre les mains de ses débiteurs. Elle doit s'adresser à l'administration et subir la formalité de l'ordonnancement. Toutefois, aux termes de l'art. 46 de la loi de 1837 la vente des biens meubles et immeubles appartenant aux communes, autres que ceux qui servent à un usage public, peut, sur la demande d'un créancier porteur d'un titre exécutoire, être autorisée par le préfet. — A défaut d'autres ressources, le montant de la condamnation est acquitté à l'aide d'une contribution extraordinaire.

954. L'habitant ou la section qui a gagné un procès contre la commune est-il obligé de supporter sa part des charges destinées à faire face à la condamnation ?

Non ; l'art. 38 de la loi de 1837 dispense l'habitant de la section qui a obtenu une condamnation contre la commune, ou contre une autre section, de contribuer aux charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts résultant du fait du procès. Cette disposition constitue une dérogation aux règles du droit commun. La section ou l'habitant qui plaide contre la commune réunissent deux qualités : ils sont adversaires privés, et, en même temps, membres de la commune ; ils plaident contre eux-mêmes. S'ils

gagnent leur procès comme individus, ils le perdent comme communistes. Un particulier qui plaide, en son nom personnel contre une société dont il fait partie, contribue, comme associé, au payement des condamnations qu'il a obtenues comme tiers. Il devrait donc en être de même dans le cas dont nous nous occupons. Les considérations qui ont fait prévaloir l'opinion contraire sont les suivantes, exposées dans un arrêt du conseil d'État du 1er septembre 1809. La commune et l'habitant contre lequel elle plaide sont étrangers l'un à l'autre pour tout ce qui fait la matière du procès. Ce sont deux propriétaires, l'un collectif, l'autre individuel, qui plaident l'un contre l'autre; et, par conséquent, le particulier qui a obtenu la condamnation ne peut être imposé pour y subvenir lui-même. Il faut d'ailleurs remarquer que la disposition de l'article ne s'applique qu'aux *frais* et *dommages-intérêts* résultant du procès. Si l'imposition extraordinaire a pour but de rembourser une somme due par la commune, l'habitant qui a obtenu la condamnation doit en supporter sa part, comme membre de la commune (1).

SECTION VII

DES TRANSACTIONS, ACQUIESCEMENT ET DÉSISTEMENT DES COMMUNES.

§ 1er. — Des transactions (2).

955. Quelles sont les règles sur les transactions des communes ?

L'art. 2045 du Code civil exigeait dans tous les cas

(1) Henrion de Pansey, *Des biens communaux*, p. 228; — Foucart, t. III, n° 1766. — Voir le rapport de M. Vivien, à la Chambre des députés (séance du 26 avril 1836).

(2) Dans l'ancien droit, les transactions des communes devaient être consenties par *la majorité des habitants*, et homologuées par l'intendant.

l'autorisation du chef de l'Etat. Cette nécessité entraînait des retards qui faisaient obstacle aux transactions. Aussi la loi de 1837 avait-elle dispensé de cette autorisation les transactions qui portaient sur des intérêts peu considérables. Elle n'était nécessaire que lorsqu'il s'agissait d'objets immobiliers ou d'objets mobiliers d'une valeur supérieure à 3,000 francs. Dans les autres cas, il suffisait d'un arrêté du préfet en conseil de préfecture. L'autorisation est donnée aujourd'hui par le préfet, sans distinction de la nature et de la valeur des biens (Décr. 25 mars 1852, tableau A, n° 43, et décr. 13 août 1861, tableau A, n° 50).

956. Quelles sont les formalités exigées ?

Ces formalités ont été déterminées par l'arrêté du 21 frimaire an XII (1). Elles consistent dans une délibération du conseil municipal, prise sur la consultation de trois jurisconsultes désignés par le préfet.

§ 2. — De l'acquiescement.

957. Quelle est l'autorisation nécessaire aux communes pour acquiescer ?

L'acquiescement étant la reconnaissance du droit de l'adversaire et participant sous quelques rapports du caractère de l'aliénation, il ne peut être consenti par les communes sans une autorisation. La loi de 1837 ne contient aucune disposition à cet égard ; mais on est généralement d'accord pour enseigner que cette autorisation doit être donnée par le conseil de préfecture (2).

(1) V. *Lois administratives*, p. 245.

(2) Quelques auteurs, notamment M. Foucart (t. III, n° 1767), pensent que l'autorisation doit être donnée par le conseil d'État lorsque c'est lui qui, sur le refus du conseil de préfecture, a autorisé la commune à plaider. — Mais le conseil d'État n'est, dans ce cas, qu'un tribunal d'appel. Ce n'est pas une autorité active à laquelle on puisse s'adresser directement (Voir, en ce sens, Dalloz, v° *Commune*, n° 2496).

§ 3. — Du désistement.

958. Quelles sont les règles relatives au désistement ?

Le désistement est l'abandon de la procédure ou de l'action. — La commune ne peut se désister sans l'autorisation du conseil de préfecture. Elle a également besoin de cette autorisation pour accepter le désistement de son adversaire, lorsqu'il ne porte que sur la procédure, car elle reste exposée à une action ultérieure. Elle n'a besoin, au contraire, d'aucune autorisation lorsque le désistement porte sur l'action elle-même.

CHAPITRE VI

DE LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES (1).

959. En quoi consiste la responsabilité des communes ?

Il ne s'agit pas ici de la responsabilité établie par les art. 1382 et suivants du Code civil, mais d'une responsabilité spéciale, *politique*, *administrative* et *pénale* créée par la loi de vendémiaire an IV, qui rendit les communes responsables des délits commis sur leur territoire par des attroupements envers les personnes ou les propriétés (2).

960. Quels sont les cas de responsabilité établis par la loi de vendémiaire an IV.

Cette loi déclare les communes responsables et passibles de dommages-intérêts :

(1) V. Rendu, *Traité de la responsabilité des communes*.

(2) On trouve dans l'antiquité de nombreuses traces de lois semblables. Chez les Egyptiens, lorsqu'un individu avait été tué sur le territoire d'une ville, ses funérailles étaient à la charge de cette ville. — De même, en Angleterre, les paroisses étaient responsables du meurtre d'un de leurs habitants (Augustin Thierry, *Histoire de la conquête de l'Angleterre*, livre 6, titre II, p. 175).

1° Lorsque des délits ont été commis à force ouverte sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées (titre IV, art. 1) ;

2° Lorsque des ponts ont été rompus, des routes coupées ou interceptées par des abatis d'arbres ou autrement (art. 7) ;

3° Lorsque des cultivateurs tiennent leurs voitures démontées ou n'exécutent pas les réquisitions qui en sont faites pour les transports et charrois (art. 9) ;

4° Lorsque des colons partiaires refusent de livrer la part de fruits dus au propriétaire, aux termes du bail (art. 10) ;

5° Lorsqu'un adjudicataire de biens nationaux a été contraint à force ouverte de payer tout ou partie du prix de son adjudication à d'autres qu'aux préposés aux caisses publiques ;

6° Lorsqu'un fermier ou locataire a été contraint de payer tout ou partie de son bail à d'autres qu'au propriétaire (art. 12) (1).

961. Quid, si les habitants de la commune ont pris part aux délits ?

Lorsque les habitants d'une commune ont pris part aux délits commis sur son territoire, la commune est condamnée à payer, outre les dommages-intérêts, une *amende égale au montant de la réparation principale* (art. 2).

Les habitants qui prouvent qu'ils y ont été étrangers

(1) Il y a dans le département de la Somme un petit pays appelé autrefois le Santerre, dont Péronne était la capitale, et dans lequel il existe une sorte de *ligue agraire* pour empêcher les propriétaires d'affermer leurs biens comme ils l'entendent et pour forcer le nouveau fermier à payer une indemnité à celui qu'il remplace. Souvent des récoltes ont été détruites, des granges incendiées pour intimider les propriétaires et les fermiers (V. Troplong, *Préface du louage*, p. 86).

peuvent exercer un recours contre les auteurs et complices de ces délits (art 4).

962. La commune peut-elle être déchargée de cette responsabilité ?

Oui ; mais à deux conditions :

1° Que les rassemblements aient été formés d'individus étrangers à la commune ;

2° Qu'elle ait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir, à l'effet de prévenir les délits et d'en faire connaître les auteurs.

963. La loi de vendémiaire an IV est-elle encore en vigueur ?

Plusieurs auteurs, notamment Toullier (1) ont soutenu que cette loi étant une loi de circonstance qui avait eu pour but de réprimer les désordres qui désolaient la Vendée, avait dû disparaître avec les événements qui lui avaient donné naissance. Mais cette opinion est généralement repoussée (2). Toutefois on convient que la seule de ses dispositions qui reste en vigueur est celle relative aux crimes et délits commis à la suite d'attroupements.

964. Cette loi est-elle applicable à la ville de Paris ?

La question a été plusieurs fois soulevée et la Cour de cassation s'est prononcée par plusieurs arrêts rendus en audience solennelle, dans le sens de la négative (3). Paris est le siège du Gouvernement ; la force publique y est entre les mains de fonctionnaires nommés par lui, étrangers à la municipalité. N'ayant pas l'initiative de la répression, la responsabilité ne doit pas peser sur elle.

965. Quelle est la procédure établie par la loi de vendémiaire an IV ?

Les délits doivent être constatés sommairement dans

(1) *Droit civil français*, 6e édit., t. II, n° 239.
(2) V. Foucart, t. III, n° 1769 ; — Rendu, n° 4.
(3) Cass. 6 avril 1836. — Cet arrêt a été rendu sur les conclusions du procureur général Dupin qui a examiné la question avec de longs développements.

les vingt-quatre heures par les officiers municipaux qui adressent leurs procès-verbaux dans les trois jours au Procureur de la République. Le magistrat en poursuit la réparation devant le tribunal civil qui doit statuer *dans la décade*, au plus tard, c'est-à-dire dans les dix jours qui suivent l'envoi des procès-verbaux (titre 5, art. 2, 3 et 5). Telle est la procédure à suivre lorsque l'action est intentée par le ministère public. Lorsqu'elle est intentée par la partie lésée, on suit les formes ordinaires, c'est-à-dire celles qui sont prescrites pour les actions intentées contre les communes. Ainsi l'action doit être précédée du dépôt du mémoire exigé par l'art. 54 de la loi de 1837.

966. Quelles peuvent être les condamnations prononcées contre la commune ?

La commune peut être condamnée :

1° A la restitution en nature des objets pillés ou enlevés par force ou au payement du *double* de leur valeur ;

2° Au payement du simple à titre de dommages-intérêts (1) ;

3° Au payement d'une amende égale au montant de la réparation principale, lorsque des habitants de la commune ont pris part aux délits commis sur son territoire.

967. Quel est le mode d'exécution du jugement ?

Aux termes de l'art. 8, du titre 5 de la loi de vendémiaire, la municipalité est tenue de payer le montant des condamnations prononcées dans le délai de dix jours. A cet effet, elle fait contribuer les *vingt plus forts contribuables résidant dans la commune*. A défaut de payement dans la décade, le préfet requiert une force armée suffisante et l'établit dans la commune

(1) Signalons l'analogie lointaine qui existe entre cette condamnation *au triple* et les principes de l'action *bonorum vi raptorum* du droit romain.

avec un commissaire pour faire opérer le versement de la contribution. Les frais de séjour du commissaire et de la force armée sont ajoutés au montant des condamnations prononcées (1). La répartition entre tous les habitants des sommes avancées par les vingt plus forts contribuables et leur recouvrement a lieu suivant les règles établies pour les contributions publiques (2).

TITRE IV

DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE SOUS LE POINT DE VUE ADMINISTRATIF.

968. La commune envisagée comme circonscription administrative est le siège d'un *corps municipal*, composé du maire et des adjoints qui représentent l'administration active, et du conseil municipal à qui appartient la délibération.

Nous allons étudier rapidement l'organisation et les attributions de ces autorités communales.

(1) Bien que ces moyens d'exécution sommaire soient contraires à nos mœurs, il faut admettre cependant que cette loi n'ayant jamais été abrogée, il n'y aurait aucune illégalité de la part de l'autorité à suivre la marche qu'elle a tracée. (V. Dalloz, v° *Commune*, n° 2776.)

(2) Il existe d'autres cas de responsabilité des communes. Ainsi, aux termes de l'art. 41 de la loi du 28 septembre 1791, lorsqu'un chemin communal est devenu impraticable, la commune est responsable des dégradations commises par les passants sur les champs voisins. — Une commune est également responsable, d'après le code forestier, des condamnations prononcées contre les pâtres des troupeaux communaux pour les délits et contraventions commis par eux pendant le temps de leur service et dans les limites du parcours (art. 72).

CHAPITRE PREMIER

DU MAIRE.

969. Nous traiterons dans deux sections de l'organisation des fonctions du maire et de ses attributions. — Ce que nous dirons de la nomination, de la suspension et de la révocation du maire, sera applicable aux adjoints.

SECTION I

DE L'ORGANISATION.

§ 1er. — Nomination.

970. Quel a été successivement le mode de nomination des maires et adjoints ?

Le mode de nomination des maires et adjoints a beaucoup varié suivant les différents systèmes politiques, car il soulève une des questions les plus graves du droit administratif. — La difficulté du problème tient au double caractère des fonctions du maire qui est à la fois l'agent de la commune et l'agent de l'État. — On ne compte pas moins de onze systèmes qui ont été tour à tour proposés ou appliqués. — Ces systèmes peuvent se ramener à deux.

Premier système. — Ce système qu'on peut appeler le *système monarchique pur* fait prédominer le principe d'autorité. C'est le système de la loi du 28 pluviôse an VIII, de la loi du 25 mai 1855, et même (*ce qui peut paraître étrange*) de la loi du 20 janvier 1874.

1° *Loi du 28 pluviôse an* VIII. — Les maires et adjoints sont nommés par le premier consul dans les villes de plus de cinq mille habitants, et par les préfets dans les autres villes.

2° *Loi du* 5 *mai* 1855 (1). — Les maires et adjoints sont nommés par l'empereur dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton et dans les communes de 3000 habitants et au-dessus. Ils sont nommés par le préfet dans les autres communes. Ils peuvent être pris *en dehors du conseil municipal* (art. 2).

3° *Loi du* 20 *janvier* 1874 (2). — Les maires et adjoints sont nommés par le président de la République dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton; et par le préfet, dans les autres communes. Ils peuvent être pris, soit dans le conseil municipal, soit même en dehors; mais dans ce dernier cas, la nomination doit être faite, soit par décret *délibéré en conseil des ministres*, soit par arrêté du ministre de l'intérieur, suivant la distinction ci-dessus indiquée (art. 1 et 2).

Deuxième système. — Ce système est un *système de transaction*, qui combine le principe d'autorité avec le principe électif. — C'est le système de la loi du 21 mars 1831, du décret du 3 juillet 1848, et de la loi du 12 août 1876.

1° *Loi du* 21 *mars* 1831 (3). — Les maires et adjoints sont nommés par le roi dans les chef-lieux d'arrondissement, et dans les communes de 3000 habitants et au-dessus. Ils sont nommés par le préfet dans les autres communes. Mais ils doivent être choisis parmi les membres du conseil municipal (art. 3).

2° *Décret du* 3 *juillet* 1848 (4). — Les maires et adjoints sont choisis par le conseil municipal et pris dans son sein. Toutefois, dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement et dans les communes au-dessus de 6000 habitants, ils sont choisis par le pouvoir exécutif parmi les membres du conseil municipal. —

(1) V. *Lois administratives*, p. 285.
(2) V. *Lois administratives*, p. 1277.
(3) V. *Lois administratives*, p. 261.
(4) V. *Lois administratives*, p. 181.

Ainsi tout en reconnaissant le principe démocratique, les auteurs de ce décret reculaient devant son application.

3° *Loi du 12 août* 1876. — Les maires et adjoints doivent *dans toutes les communes*, être pris parmi les membres du conseil. Ils sont élus en principe par le conseil municipal. Par exception, ils sont nommés par décret du président de la République dans les communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton. — Leurs fonctions durent *trois ans*.

§ 2. Conditions d'aptitude.

971. Les conditions d'aptitude déterminées par la loi du 12 août 1876 sont au nombre de quatre. Il faut :

1° Être membre du conseil municipal ;

2° Être âgé de 25 ans accomplis ;

3° Jouir de ses droits civils et politiques ;

4° N'être dans aucun cas d'incompatibilité.

§ 3. Incompatibilités.

972. L'art. 5 de la loi du 5 mai 1855 énumère un certain nombre d'incompatibilités. Ainsi ne peuvent être ni maires ni adjoints :

1° *Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture.*

Ils sont chargés de contrôler et de diriger l'administration municipale. On comprend dès lors qu'ils ne doivent pas pouvoir se contrôler eux-mêmes.

2° *Les membres des cours, des tribunaux de première instance, et les juges de paix.*

Cette incompatibilité est fondée sur la séparation absolue qui doit exister entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Toutefois, afin de ne pas multiplier les incompatibilités et de ne pas trop réduire les éléments du choix, une exception a été faite en ce qui concerne les juges suppléants des tribunaux de première instance et les suppléants des justices de paix.

3° *Les ministres des cultes.*

Cette incompatibilité est fondée sur un motif de tolérance en matière religieuse. On a voulu empêcher l'intrusion de l'élément religieux dans des délibérations d'ordre temporel. D'ailleurs les ministres des cultes ne sont pas indépendants des communes. Ils reçoivent d'elles un presbytère; ils ont des réparations à leur demander. Leur intérêt personnel serait en lutte avec l'intérêt communal.

4° *Les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service ou en disponibilité.*

Il a été reconnu de tout temps qu'il ne faut pas réunir dans les mêmes mains le pouvoir de donner des ordres et celui de les exécuter.

5° *Les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines en activité de service, les conducteurs des ponts et chaussées et les agents-voyers;*

6° *Les agents et employés des administrations financières et des forêts, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers.*

Il y a pour ces deux catégories d'agents une impossibilité matérielle de cumul. Quant aux gardes des communes et des particuliers, ils ne peuvent remplir les fonctions de maire et d'adjoints, puisque aux termes des art. 161 et 162 du Code forestier, ils ont besoin, pour plusieurs actes relatifs à la poursuite des délits et contraventions, de recourir à l'assistance ou à l'autorité du maire ou de l'adjoint.

7° *Les commissaires et agents de police;*

8° *Les fonctionnaires et employés des colléges communaux et les instituteurs primaires communaux ou libres;*

9° *Les comptables et les fermiers des revenus communaux, et les agents salariés de la commune.*

Ces dernières prohibitions sont fondées sur l'état de dépendance où se trouvent ces diverses personnes, à l'égard de la commune.

§ 4. Suspension et révocation.

973. Par qui peuvent être suspendus et révoqués les maires et adjoints ?

Les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet; mais cet arrêté cesse d'avoir effet, s'il n'est confirmé, dans le délai de *deux mois*, par le ministre de l'intérieur. Ils ne peuvent être révoqués que par décret (L. 1855, art. 2). — Les maires et adjoints *élus par les conseils municipaux*, et qui ont été révoqués

ne sont pas rééligibles pendant une année (L. 14 avril 1871, art. 9).

SECTION II

DES ATTRIBUTIONS.

974. Comment divise-t-on les attributions du maire ?

Les attributions du maire se divisent en attributions *d'ordre civil* et *judiciaire* et en attributions *administratives* et *contentieuses*.

ARTICLE I

Attributions d'ordre civil.

975. En quoi consistent les attributions d'ordre civil du maire ?

Le maire est officier de l'état civil, sous la surveillance du procureur de la République. Ces fonctions lui ont été dévolues par la loi du 20 septembre 1792 (art. 1, 2 et 3), et par celle du 28 pluviôse an VIII (art. 12). Ses devoirs, comme officier de l'état civil, sont tracés par le titre II du livre I^er^ du Code civil.

ARTICLE II

Attributions d'ordre judiciaire.

976. Quelles sont les attributions d'ordre judiciaire du maire ?

Dans l'ordre judiciaire le maire est :

1° Officier de police judiciaire, dans les communes où il n'y a pas de commissaire de police ;

2° Auxiliaire du procureur de la République ;

3° Officier du ministère public, devant le tribunal de simple police, à défaut de commissaire de police (1).

(1) Avant la loi du 27 janvier 1873, il était juge de simple police

ARTICLE III

Attributions administratives.

977. Comment se divisent les attributions administratives du maire ?

Elles se divisent en deux catégories :

1° Celles qu'il exerce comme *agent du pouvoir central*, sous l'autorité de l'administration supérieure ;

2° Celles qu'il exerce comme *représentant de la commune*, sous la surveillance de l'administration supérieure.

978. Quelles différences y a-t-il entre ces deux sortes d'attributions ?

Il y a entre ces deux sortes d'attributions deux différences principales :

1° Pour les premières, le maire reçoit des *ordres ;* pour les secondes, de simples *instructions ;*

2° Pour les premières, en cas de refus ou de négligence du maire d'accomplir les actes dont il est chargé, le préfet peut toujours se substituer à lui, et y procéder d'office, soit par lui-même, soit par un délégué spécial (L. 1837, art. 15). — Pour les secondes, le préfet ne peut pas se substituer au maire ; et en cas de négligence ou de refus de la part de ce dernier, l'administration n'a que le droit de pourvoir à son remplacement.

§ 1er. Attributions du maire comme agent du pouvoir central.

979. Quelles sont les attributions du maire comme agent du pouvoir central ?

Aux termes de l'art. 9 de la loi de 1837, le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure:

dans les communes non chefs-lieux de canton (V. nos *Répétitions de droit criminel*, 2e édition, n° 657 et la note).

1° *De la publication et de l'exécution des lois et règlements :*

On sait que, d'après le décret du 5 novembre 1870, qui a modifié l'art. 1er du Code civil, la publication des lois résulte d'un délai variable selon les distances (1). Le maire peut être chargé de donner à la loi une publicité exceptionnelle, par voie d'affiches, son de trompe ou de tambour, soit en cas d'urgence, soit pour compléter la présomption qui résulte de l'expiration des délais.

2° *Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois :*

Nous citerons comme exemple les fonctions que le maire est appelé à remplir :

En matière d'élections : Il préside la commission municipale chargée de reviser les listes électorales ;

En matière d'impôts : Il fait partie de la commission des répartiteurs et publie les rôles déclarés exécutoires par le préfet ;

En matière d'expropriation : Il reçoit les réclamations des intéressés après le dépôt à la mairie du plan parcellaire qui indique les propriétés atteintes par l'expropriation ;

En matière de recrutement : Il dresse le *tableau de recensement* des jeunes gens nés ou domiciliés dans la commune qui ont atteint l'âge de *vingt ans* dans l'année précédente et qui sont soumis au tirage au sort pour former le contingent cantonal (2).

3° *De l'exécution des mesures de sûreté générale.*

(1) V. sur cette matière un article de M. Gabriel Demante, dans la *Revue critique de législation*, 1872, p. 129.

(2) On peut se demander quelle est l'utilité du tirage au sort, aujourd'hui que le service militaire est obligatoire pour tous. Cette utilité est très grande. Le contingent se divise en deux parties : l'une qui fait cinq ans de service ; l'autre qui peut être renvoyée au bout d'un an, sauf à être rappelée. Les jeunes gens ainsi renvoyés sont pris par ordre de numéros sur la première partie de la liste du recrutement de chaque canton. Il y a donc intérêt à obtenir un numéro élevé.

En résumé, considéré sous cet aspect, le maire est un agent d'exécution, et l'intermédiaire entre l'administration et les administrés.

§ 2. Attributions du maire comme représentant de la commune.

980. Comment se subdivisent les attributions du maire considéré comme représentant de la commune ?

Ces attributions, qui sont les véritables attributions municipales, se subdivisent en deux catégories :

1° Celles que le maire exerce comme mandataire légal de la commune;

2° Celles pour lesquelles il agit comme magistrat municipal. Dans le premier cas, son action est ordinairement subordonnée à l'intervention du conseil municipal qui délibère et dont il exécute les délibérations. — Dans le second, il agit seul, en vertu d'un *pouvoir propre*, comme dépositaire d'une certaine portion de la puissance publique.

1° DU MAIRE MANDATAIRE LÉGAL DE LA COMMUNE.

981. Quelles sont les attributions du maire comme mandataire légal de la commune ?

Le maire est, en cette qualité, le représentant civil, financier, judiciaire de la commune. — De plus, il préside le conseil municipal ; et il nomme à certains emplois communaux.

982. En quoi consiste la représentation civile de la commune ?

Le maire est chargé, en sa qualité de représentant civil de la commune :

1° De la conservation et de l'administration des propriétés communales;

2° De la surveillance des établissements communaux;

3° De la direction des travaux communaux;

4° De souscrire les marchés, de passer les baux de biens et les adjudications des travaux communaux;

5° De souscrire les actes de vente, d'échange, de partage, d'acceptation de dons et legs, d'acquisitions, de transactions.

Il agit tantôt seul, tantôt avec l'autorisation du conseil municipal ou de l'administration supérieure.

983. En quoi consiste la représentation financière de la commune ?

Comme représentant financier de la commune, le maire est chargé :

1° De proposer le budget au conseil municipal;

2° D'ordonnancer les dépenses;

3° De souscrire les emprunts;

4° De surveiller la comptabilité du receveur municipal.

984. En quoi consiste la représentation judiciaire de la commune ?

Le maire représente la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant, après délibération du conseil municipal, pour toute action, administrative ou judiciaire; et du conseil de préfecture, pour les actions judiciaires, à l'exception des actions possessoires.

985. Quelle différence y a-t-il entre le maire d'une commune et le tuteur d'un mineur ?

On a voulu comparer le rôle du maire à celui d'un tuteur et la commune à un mineur; cette assimilation n'est pas tout à fait exacte. Un tuteur ordinaire peut faire seul tous les actes de simple administration. Nous verrons, au contraire, que l'autorisation du conseil municipal est nécessaire, *même pour les actes d'administration*. Le maire ne peut faire que des actes conservatoires, tels qu'une interruption de prescription ou une acceptation de dons et legs à titre provisoire.

986. Le maire préside-t-il toujours le conseil municipal ?

Non. Aux termes de l'art. 25 de la loi de 1837, le maire cesse de présider le conseil municipal dans les séances où ses comptes d'administration sont débattus. Le conseil municipal désigne alors au scrutin celui de ses membres qui exerce la présidence. Le maire peut assister à la délibération, mais il doit se retirer au moment où le conseil va émettre son vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet.

987. Quels sont les emplois communaux auxquels le maire a le droit de nommer ?

Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la loi n'a pas prescrit un mode spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Nous citerons comme exemple le secrétaire de la mairie, l'architecte de la ville, les pâtres communs (1).

2° DU MAIRE CONSIDÉRÉ COMME MAGISTRAT MUNICIPAL.

988. Quelles sont les attributions du maire considéré comme magistrat municipal ?

Aux termes de l'art. 10 de la loi de 1837, le maire est chargé de la police municipale, de la police rurale, et de la voirie municipale. Il exerce le pouvoir qui lui est attribué à cet égard, au moyen *d'arrêtés municipaux*.

(1) Les emplois pour lesquels la loi a prescrit un mode spécial de nomination sont ceux de gardes champêtres, de gardes forestiers, de préposé en chef de l'octroi, d'administrateurs, directeurs et receveurs des établissements de bienfaisance, de conservateurs des musées communaux, qui sont nommés par le préfet. Quant aux receveurs municipaux, ils sont nommés par le préfet dans les communes dont le revenu excède 30,000 francs et est inférieur à 300,000 francs, et par le chef de l'État dans les communes dont le revenu dépasse 300,000 francs.

a). — *Police municipale.*

989. Quelles sont les matières comprises dans la police municipale ?

La police municipale embrasse d'après la loi du 16 août 1790 (1) :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, la démolition ou la réparation (2) des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres et celle de rien jeter qui puisse blesser les passants ou causer des exhalaisons nuisibles (3);

2° Le soin de réprimer les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens (4);

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques,

(1) *Lois administratives*, p. 187.

(2) Le maire peut enjoindre aux entrepreneurs de placer un ouvrier dans la rue pour éloigner les passants. Autrefois les couvreurs qui travaillaient à un bâtiment devaient établir une croix formée de deux lattes et suspendue à une corde, conformément à un vieil usage, attesté par ce vers de Boileau :

Là je trouve une croix de funeste présage.
(Satire VI : *Les embarras de Paris.*)

(3) Voir au Digeste le titre *De his qui effuderint, vel dejecerint* (IX, III).

(4) Il s'agit ici notamment des *charivaris*, sortes de concerts ridicules et injurieux où les instruments à cordes et à vent sont remplacés par des poêles, des chaudrons, des casseroles, des sifflets et des vociférations. Les charivaris ont beaucoup occupé la jurisprudence, car ils renferment deux espèces de délits : l'injure faite aux personnes et l'atteinte portée au repos public. — Ils se donnent encore dans certaines localités aux personnes veuves et âgées qui se remarient, ou aux personnes qui choquent l'opinion par leur conduite. C'est un reste d'anciens usages auxquels les auteurs comiques font souvent allusion (Voir Dancourt, *le Charivari*, scène XIX).

spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique;

5° Le soin de prévenir par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties;

6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces;

7° Le droit de taxer le pain et la viande de boucherie (1);

8° La police des cimetières (2).

990. Quels sont les droits des maires relativement à l'organisation du personnel de la police municipale?

Aux termes de l'art. 3 de la loi du 20 janvier 1874, le maire nomme les inspecteurs, les brigadiers, sous-brigadiers et agents de police, sauf l'agrément du préfet. Il peut les suspendre, mais le préfet seul peut les révoquer. Toutefois, dans les chefs-lieux de département ayant plus de 40,000 habitants, l'organisation du personnel de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par un décret en conseil d'État. Les inspecteurs, brigadiers, sous-brigadiers et agents sont nommés par le préfet, sur la présentation du maire (L. 24 juillet 1867, art. 23).

b). — *Police rurale.*

991. Quelles sont les attributions du maire relativement à la police rurale?

Le maire est chargé dans l'intérêt de la police rurale de veiller à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté

(1) L. 19-22 juillet 1791.
(2) Décret du 23 prairial an XII.

des campagnes. Ces attributions résultent de la loi des 28 septembre — 6 octobre 1791, connue sous le nom de *code rural*. Au nombre de ces attributions se trouvent le droit de réglementer le *glanage* (1), le *grapillage* (2), le *râtelage* (3) et le *chaumage* (4), et le devoir de veiller à l'échenillage des arbres (5).

992. Le maire a-t-il le droit de publier des bans de vendange ?

On entend par *ban de vendange* la proclamation par

(1-2) L'origine du glanage et du grapillage se trouve dans le *Lévitique* et le *Deutéronome : Cum messueris segetes terræ tuæ, non tondebis usque ad solum superficiem terræ : nec remanentes spicas colliges.* (Lévit. chap. XIX, vers. 9)..... *Sed advenam et pupillum et viduam auferre patieris.* (Deuter. chap. XXV, vers. 29)..... *Neque in vinea tua racemos et grana decidentia congregabis;* sed *pauperibus pupillis ac viduæ carpendo dimittes* (chap. XXIV). — Ce texte a été consacré par une ordonnance de Louis IX. Mais, comme le glanage et le grapillage favorisaient la paresse et le vagabondage, une ordonnance de Henri II, du 2 novembre 1554, les interdit à tous autres qu'*aux gens vieux et débilités de membres*, ce qui réduisait la jouissance du glanage aux gens du voisinage ; car quiconque venait de loin pour glaner et grapiller portait par cela seul un titre d'exclusion, puisque c'était annoncer qu'il n'était pas dans la classe des *infirmes* et *débilités de membres*. — L'Assemblée constituante réglementa l'exercice du glanage et du grapillage qu'elle appelle le *patrimoine des pauvres*. — Toute question de philanthropie à part, le glanage est une atteinte au droit de propriété. Il est nuisible à l'agriculture, car le cultivateur ne peut pas, aussitôt qu'il le veut, semer dans son champ les sarrasins et les plantes qui se recueillent en automne (Voir *l'exposé des motifs, projet de code rural de* 1808).

(3) Le râtelage s'applique aux prairies ; il consiste, après l'enlèvement du foin, à ramasser avec un râteau les herbes fanées échappées aux travailleurs.

(4) Le chaumage, appelé en quelques endroits *eteule* ou *retouble*, consiste à arracher les chaumes après la récolte. — Les anciens édits voulaient qu'on conservât tout le chaume pour les pauvres ; et dans ce but, défendaient de se servir de la faux pour la récolte du blé.

(5) L'obligation de l'échenillage fut introduite en 1732 à la suite des ravages causés en 1731 par les chenilles qui, dans la plus grande partie de la France, avaient dévoré les feuilles, les fleurs et les boutons des arbres aussitôt leur apparition, de sorte qu'au mois d'août les bois et les forêts offraient le même aspect qu'au mois de janvier. Le parlement de Paris rendit, le 4 février 1732, un arrêt de règlement, dont les dispositions ont été reproduites par le décret du 26 ventôse an IV, ordonnant à tous les propriétaires, fermiers ou locataires de faire écheniller leurs arbres. — L'échenillage doit avoir lieu avant le 15 mars et les maires sont autorisés à le faire exécuter aux frais des retardataires.

laquelle le maire d'une commune fixe le jour où les propriétaires pourront commencer à récolter (1). Il établit entre les propriétaires une sorte de fédération pour ne commencer leur récolte que simultanément et les astreint à certaines obligations. Ainsi nul ne peut pousser sa récolte jusque dans la nuit. Il faut la commencer après le *soleil levé* et l'interrompre au *soleil couchant*, afin d'empêcher les anticipations frauduleuses d'un héritage sur l'autre. Bien que la loi du 28 septembre 1791 ait proclamé la liberté du sol et de la culture en disposant *que chaque propriétaire serait libre de faire sa récolte, de quelque nature qu'elle soit, avec tous instruments et au moment qui lui conviendra*, elle permet cependant, en contradiction avec son principe, l'usage des bans de vendange (2).

Mais est-ce au maire qu'il appartient de publier les bans de vendange, ou bien au conseil municipal?

S'appuyant sur les termes de la loi de 1791 : « *Dans les pays où les bans de vendange sont en usage il pourra être fait à cet égard un règlement par le conseil général de la commune* » M. Serrigny soutient (3) que ce droit n'appartient qu'au conseil municipal. Mais on admet géné-

(1) On trouve trace de ces bans dans le Digeste : *Præsides provinciarum ex consuetudine cujusque loci solent messis vendemiarumque causa tempus statuere* (D. L. 4 *De feriis*). Les bans de vendange ont pour but : 1° d'empêcher que par l'impatience mal entendue des propriétaires, la récolte ne soit faite avant la maturité, *ce qui serait propre à décrier les productions du pays;* 2° d'empêcher qu'une récolte partiellement effectuée, en l'absence des propriétaires contigus, ne devienne une occasion d'anticiper sur le terrain d'autrui; 3° de garantir les récoltes de l'invasion des glaneurs et des grapilleurs qui, sous prétexte d'aborder les portions dépouillées, ne manqueraient pas de s'introduire dans les autres, et de les dévaster (V. Freminville, *Pratique des terriers*, t. II, p. 529; — Fournel, *Traité du voisinage*, t. II, p. 256).

(2) L'usage des bans de vendange est presque universellement condamné. Il n'appartient pas à l'autorité de se substituer à l'initiative privée. Le ban de vendange est pour le propriétaire une gêne, qui n'est compensée par aucun avantage sérieux. Il produit, en outre, le renchérissement de la main-d'œuvre, en concentrant la vendange dans un temps donné.

(3) *Sections et traité de droit administratif*, p. 178.

ralement l'opinion contraire. Il s'agit, en effet, ici d'un acte d'administration active ; or, le conseil général de la commune a été remplacé par le maire pour tout ce qui est relatif à l'administration. D'ailleurs la loi de 1837 qui a énuméré dans son art. 17 les matières que le conseil municipal règle par ses délibérations, n'y a pas compris les bans de vendange. Enfin aucune des quatre sessions du conseil municipal ne correspond à la saison des vendanges (1).

993. Peut-il publier des bans de fauchaison et de moisson ?

Ces bans existaient dans l'ancien droit et la jurisprudence s'appuyant sur l'art. 483 n° 1 du Code pénal, qui punit d'une amende de 6 fr. à 10 fr. la contravention aux bans de vendange et *autres bans autorisés par les règlements*, décide que de tels bans seraient obligatoires (2). Toutefois la plupart des auteurs pensent que le maire qui publierait des bans de fauchaison ou de moisson excèderait ses pouvoirs, attendu que ces bans ont été supprimés par la loi des 15-28 mars 1790 et par le code rural de 1791. Quant à l'argument que l'on tire de l'art. 475, il est sans portée. Cet article, en effet, est purement énonciatif; or, comme dit M. Serrigny, *supposer n'est pas disposer* (3).

c). — *Voirie municipale.*

994. Quelles sont les attributions du maire relativement à la voirie municipale ?

Relativement à la voirie municipale qui comprend les

(1) Merlin, *Repert.* v° *Ban de vendange*, n° 12; — M. Batbie, *Précis de droit public et administratif*, p. 101, *note* 1; — M. Vuatrin, *à son cours.*

(2. Cass. 6 mars 1834.

(3) Serrigny, *Questions et traité*, p. 172; — Batbie, *Précis*, etc., p. 101, *note* 2.

voies de communication qui ont un caractère communal, le maire est chargé :

1° De délivrer l'alignement dans les villes, bourgs et villages, conformément au plan d'alignement; et, à défaut de plan d'alignement, conformément à l'état des lieux;

2° De délivrer l'alignement sur les chemins vicinaux ordinaires, sauf l'approbation du sous-préfet;

3° De pourvoir à l'exécution des mesures de police générale prescrites par l'autorité supérieure.

d). — *Des arrêtés municipaux.*

995. Comment se manifeste l'autorité du maire agissant comme magistrat municipal ?

Elle se manifeste par des *arrêtés municipaux* aux termes de l'art. 11 de la loi de 1837.

996. Quel est l'objet de ces arrêtés ?

Ces arrêtés peuvent avoir pour objet :

1° De publier de nouveau les lois et règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation;

2° D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité.

997. Comment se divisent les arrêtés du maire ?

Les arrêtés du maire se divisent, conformément à une distinction que nous avons déjà rencontrée à l'occasion des actes du président de la République (v. n° 63), et des actes des préfets (v. n° 318):

1° En arrêtés *généraux* ou *réglementaires* par lesquels le maire réglemente pour toute la commune, comme le préfet pour le département et le président de la République pour tout le territoire;

2° En arrêtés *individuels* ou *spéciaux*, qui contiennent certaines autorisations, injonctions ou prohibitions, et dont la source la plus abondante est la matière de l'alignement.

Les premiers ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés, et les seconds qu'après avoir été notifiés aux parties intéressées.

998. Comment se subdivisent les arrêtés réglementaires ?

Les arrêtés réglementaires se subdivisent :

1° En arrêtés portant *règlement temporaire*, pris en vue de circonstances transitoires, tels que les arrêtés fixant la taxe du pain, ou réglant le programme d'une fête publique ;

2° En arrêtés portant *règlement permanent*.

999. Quel est l'intérêt de la distinction ?

Les arrêtés municipaux, quels qu'ils soient, doivent être soumis au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet ; mais les uns sont exécutoires immédiatement et les autres ne le sont qu'après l'approbation du préfet.

Les arrêtés portant règlement temporaire sont *exécutoires immédiatement*. Le préfet ne peut qu'en arrêter l'exécution en les annulant *pour l'avenir* et en respectant les faits accomplis.

Les arrêtés portant règlement permanent ne sont *exécutoires qu'un mois* après la remise de l'acceptation constatée par le récépissé du sous-préfet.

1000. Le préfet qui approuve un arrêté permanent avant le délai d'un mois peut-il en autoriser l'exécution immédiate ?

La question est controversée. La Cour de cassation consacre la négative en se fondant sur les termes absolus de l'art. 11 de la loi de 1837, et sur cette considération que le délai d'un mois est établi dans l'intérêt des habitants qui peuvent avoir des observations à faire au préfet par la voie gracieuse (1). La plupart des auteurs, au contraire, se prononcent pour l'affirmative, par la raison que le délai n'a été fixé que pour per-

(1) Cass. 28 juill. 1848 ; 17 mars 1848 ; 14 mars 1850 ; 12 mars 1868.

mettre au préfet de se prononcer après mûr examen (1).

1001. Les arrêtés des maires peuvent-ils être réformés ?

Il faut distinguer entre les arrêtés réglementaires et les arrêtés spéciaux. — Les premiers ne peuvent être qu'annulés ou suspendus par le préfet, qui ne peut pas les modifier. — Quant aux arrêtés individuels qui contiennent des autorisations, injonctions ou prohibitions, comme ce sont des *actes administratifs* proprement dits, ils peuvent être attaqués, par la voie contentieuse, devant le conseil d'État, lorsqu'ils lèsent des droits acquis.

Ajoutons que, dans tous les cas, le recours au conseil d'État est ouvert, *de plano*, pour excès de pouvoir et incompétence.

1002. Quelle est la sanction des arrêtés municipaux ?

La sanction se trouve dans l'art. 471 n° 15 du Code pénal qui punit d'une amende de 1 à 5 francs « *ceux qui contreviennent aux règlements légalement faits par l'autorité administrative et ceux qui ne se sont pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale.* »

ARTICLE IV

Attributions contentieuses.

1003. Quelles sont les attributions contentieuses du maire ?

Les attributions contentieuses du maire sont très rares. Les cas les plus usuels sont les suivants :

1° Il statue en premier ressort sur les contestations entre les employés des contributions indirectes et les débitants de boissons spiritueuses, sur l'exactitude de la déclaration du prix de vente en détail (L. 28 août 1816,

(1) V. Serrigny, *Questions*, etc., p. 568 ; — Ducrocq, t. I, n° 165 ; — Batbie, *Précis*, p. 103 ; — Cette opinion est également enseignée par M. Vuatrin, *à son cours*.

art. 49). Nous avons vu (n° 762) que l'appel de sa décision qui était porté autrefois au préfet, en conseil de préfecture, l'est aujourd'hui, depuis la loi du 21 juin 1865, devant le conseil de préfecture.

2° Il prononce sur les contestations auxquelles peut donner lieu la détermination du montant de l'indemnité de logement due aux habitants par les officiers marchant sans leurs troupes (L. 23 mai 1792 — 18 janvier 1793, art. 26 et 52). — Dans ce cas, le recours contre sa décision peut être porté au préfet, au ministre, et finalement au conseil d'État : ce qui constitue quatre degrés de juridiction.

CHAPITRE II

DES ADJOINTS.

Nous traiterons dans deux sections, comme nous l'avons fait pour le maire, de l'organisation des fonctions des adjoints et de leurs attributions.

SECTION I

ORGANISATION.

1004. Ce que nous avons dit du mode de nomination des maires, des conditions d'aptitude, des incompatibilités, ainsi que de leur suppression et révocation, est applicable aux adjoints. — Il nous reste à parler du nombre des adjoints et des adjoints spéciaux.

§ 1er. Nombre des adjoints.

1005. Quel est le nombre des adjoints ?

Le nombre des adjoints est proportionnel à la population.

Il y a :

1° Adjoint jusqu'à 2,500 habitants ;

2° Adjoints dans les communes de 2,500 à 10,000 habitants ;

3° Au-dessus de 10,000 habitants, *il peut être nommé* un adjoint de plus par chaque excédant de 20,000 habitants.

§ 3. Des adjoints spéciaux.

1006. Qu'entend-on par adjoints spéciaux ?

L'institution des adjoints spéciaux remonte à la loi du 18 floréal an X. Elle est actuellement régie par la loi du 22 juillet 1870. — Il y a lieu à nommer un *adjoint spécial* lorsque la mer ou quelque autre obstacle rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles, les communications entre le chef-lieu et une portion de commune. — Cet adjoint, nommé parmi les habitants de cette fraction, en sus du nombre ordinaire, remplit les fonctions d'officier d'état civil et pourvoit à l'exécution des lois et règlements de police dans cette partie de la commune. — Aux termes de l'art. 4 de la loi du 18 floréal an X, l'adjoint ainsi nommé n'a point la correspondance directe avec les autorités constituées, mais seulement avec le maire de la commune.

SECTION II

ATTRIBUTIONS.

1007. Comment divise-t-on les attributions des adjoints ?

Les attributions des adjoints qui ont, du reste, le même objet que celles des maires, se divisent en attributions de suppléance, de délégation et de concurrence (1).

1008. Quelles sont les attributions de suppléance des adjoints ?

Elles consistent à remplacer le maire en cas d'absence

(1) V. Cabantous, *Répétitions écrites*, n^os^ 203 et suiv.

ou d'empêchement. Le maire est alors remplacé par le premier adjoint. En cas d'absence ou d'empêchement des adjoints, le maire est remplacé par un conseiller municipal désigné par le préfet, ou par le premier dans l'ordre du tableau.

1009. Quelles sont leurs attributions de délégation ?

Ce sont celles que les adjoints exercent en vertu de la délégation qui leur en est faite par le maire.

L'adjoint délégataire est alors maire *parte in qua* (1).

1010. Quelles sont leurs attributions de concurrence ?

Les adjoints exercent certaines fonctions, concurremment avec le maire, en vertu d'une attribution directe de la loi. Ainsi ils peuvent :

1° Être membres de la commission des répartiteurs ;

2° Exercer les fonctions d'officier de police judiciaire et de ministère public près le tribunal de simple police ;

3° Présider les bureaux des collèges électoraux ou de leurs sections.

CHAPITRE III

DU CONSEIL MUNICIPAL.

1011. Qu'est-ce que le conseil municipal ?

Le conseil municipal est un corps électif chargé d'éclairer et de contrôler l'administration du maire et de délibérer sur les intérêts de la commune considérée comme personne morale.

Comme nous l'avons fait pour le maire et pour les adjoints, nous étudierons dans deux sections l'organisation et les attributions du conseil municipal.

(1) Signalons ici une différence entre le maire et le préfet. — Celui-ci peut déléguer la totalité de ses fonctions. — Le maire ne le peut pas.

SECTION I

ORGANISATION.

1012. Quelle est la loi d'organisation des conseils municipaux ?

La loi fondamentale sur l'organisation du conseil municipal est la loi du 5 mai 1855 (1) qui abroge toutes les lois antérieures, et notamment celle du 21 mars 1831. Elle a été modifiée depuis par les lois des 14 avril 1871 (2), relative aux élections municipales et 7 juillet 1874 (3), sur l'électorat municipal.

Division du sujet. — En étudiant le conseil général, nous avons déjà donné, par anticipation, quelques développements sur cette matière, notamment en ce qui concerne le mode et le contentieux des élections. Il nous reste à les compléter et à indiquer les points différentiels, en suivant la même division que pour le conseil général. Nous traiterons donc dans trois articles : de la formation du conseil municipal, du contentieux des élections et des règles relatives aux sessions.

ARTICLE I

Formation du conseil municipal.

1013. Les règles qui concernent la formation du conseil municipal sont relatives :

1° A la composition du conseil municipal ;
2° Aux listes électorales ;
3° Aux conditions d'éligibilité ;
4° Aux incapacités et aux incompatibilités ;
5° Aux modes et conditions de l'élection ;

(1) V. *Lois administratives*, p. 285.
(2) V. *Lois administratives*, p. 305.
(3) V. *Lois administratives*, p. 1278.

6° A la durée des fonctions;
7° Aux vacances par décès, option ou démission.

§ 1er. Composition du conseil municipal.

1014. De combien de membres se compose le conseil municipal ?

Le nombre des conseillers municipaux varie, dans chaque commune, entre 10 et 36, y compris les maires et adjoints, suivant la population et d'après le tableau suivant :

HABITANTS de la commune.	Nombre des conseill. municip.	HABITANTS de la commune.	Nombre des conseill. municip.
500 et au-dessous.	10	10,001 à 30,000	27
501 à 1 500	12	30,001 à 40,000	30
1,501 à 2,500	16	40,001 à 50,000	32
2,501 à 3,500	21	50,001 à 60,000	34
3,501 à 10,000	23	60,001 et au des.	36

La population des communes est établie d'après le recensement qui a lieu tous les cinq ans (1). Il est procédé à des élections partielles, lorsque, par suite de vacance par option, décès, démission ou autrement, le conseil municipal se trouve réduit aux *trois quarts* de ses membres.

§ 2. Listes électorales.

1015. Autrefois la même liste servait pour les élections politiques, départementales et communales, ainsi que pour les élections aux conseils d'arrondissement. — Aujourd'hui il y a deux listes absolument distinctes savoir :

(1) Le dernier recensement a eu lieu le 18 décembre 1881.

1° La liste politique qui sert aux élections législatives ;

2° La liste municipale qui sert aux élections des conseils municipaux, ainsi qu'à celles des conseils généraux et d'arrondissement.

C'est de cette dernière seule que nous avons à nous occuper. Nous dirons quelques mots de sa formation et des conditions d'inscription.

A. — Formation de la liste municipale.

1016. Par qui est dressée la liste des électeurs municipaux ?

Aux termes de la loi du 7 juillet 1874 (1), la liste électorale municipale est dressée par une commission composée :

1° Du maire ;

2° D'un délégué de l'administration désigné par le préfet ;

3° D'un délégué choisi par le conseil municipal.

Dans les communes qui ont été divisées en sections électorales, la liste est dressée dans chaque section, par une commission composée de la même manière. — On dresse en outre d'après les listes spéciales à chaque section ou quartier, une liste générale des électeurs de la commune par ordre alphabétique. Les listes sont ensuite déposées au secrétariat de la mairie, communiquées et publiées.

1017. Dans quel délai doivent être faites les demandes en inscription ou radiation ?

Dans le délai de *cinq jours* à partir de la publication des listes.

1018. Par qui sont-elles jugées ?

Elles sont jugées par les commissions dont nous venons de parler auxquelles sont adjoints deux autres

(1) V. *Lois administratives*, p. 1278.

délégués du conseil municipal. L'appel est porté devant le juge de paix, dans les *cinq jours* de la notification. Un recours en cassation est ouvert dans le délai de *dix jours*.

B. — Conditions d'inscription.

1019. Quels sont les électeurs municipaux ?

Les conditions d'inscription ont été fixées par l'art. 5 de la loi du 5 juillet 1874. D'après cette loi, sont inscrits sur la liste des électeurs tous les citoyens âgés de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi (1), qui se trouvent dans une des conditions suivantes :

1° Qui sont nés dans la commune ou y ont satisfait à la loi du recrutement, et, s'ils n'y ont pas conservé leur résidence, sont venus s'y établir de nouveau depuis six mois au moins ;

2° Qui, même n'étant pas nés dans la commune, y auront été inscrits depuis un an au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux.

3° Qui se sont mariés dans la commune et justifieront qu'ils y résident depuis un an au moins ;

4° Qui, ne se trouvant pas dans un des cas ci-dessus, demanderont à être inscrits sur la liste électorale, et justifieront d'une résidence de *deux années* consécutives dans la commune ;

5° Qui, en vertu de l'article 2 du traité de paix du 10 août 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871 ;

6° Qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministre des cultes reconnus par l'Etat, soit de fonctionnaires publics.

§ 3. Conditions d'éligibilité.

1020. Quelles sont les conditions d'éligibilité ?

Il faut, pour être éligible au conseil municipal, réunir les conditions suivantes :

(1) Ces cas d'incapacité, au nombre de 17, sont énumérés dans l'art. 15 du décret du 2 février 1852, sur l'élection des députés (V. *Codes Rivière*, Lois usuelles, p. 376).

1° Être âgé de *vingt-cinq* ans accomplis ;

2° Jouir de ses droits civils et politiques ;

3° Être domicilié dans la commune, depuis une année au moins, ou y être inscrit au rôle d'une des quatre contributions directes, avec cette restriction que le nombre des membres non domiciliés ne peut pas excéder le quart des membres du conseil ;

4° N'être dans aucun des cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévus par la loi.

§ 4. Incapacités et incompatibilités.

1021. La loi de 1855 est la première qui ait distingué en matière d'élections municipales, l'incapacité de l'incompatibilité. Nous avons déjà dit (V. n° 565) en quoi elles diffèrent. L'*élection d'un incapable est nulle et reste nulle, lors même qu'il deviendrait capable.* C'est une sorte de *règle catonienne* appliquée aux élections. Il n'en est pas de même, en cas d'incompatibilité ; seulement l'élu doit opter entre la qualité de conseiller municipal et sa fonction.

A. — Des incapacités.

1022. Quels sont les cas d'incapacité ?

Sont incapables d'être conseillers municipaux :

1° Les comptables des deniers communaux et les agents salariés de la commune ;

2° Les entrepreneurs de services communaux ;

3° Les domestiques attachés à la personne ;

4° Les individus dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance ;

5° Les juges de paix titulaires dans les cantons où ils exercent leurs fonctions ;

6° Les membres amovibles des tribunaux de première instance dans les communes de leur arrondissement (1).

B. — Des incompatibilités.

1022. Quels sont les cas d'incompatibilité ?

Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles de :

1° Préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture ;

2° Commissaires et agents de police ;

3° Militaires ou employés des armées de terre et de mer en activité de service ;

4° Ministres des divers cultes en exercice dans la commune ;

5° Conseiller municipal d'une autre commune.

Enfin, aux termes de l'art. 11 de la loi de 1855, dans les communes de 500 habitants et au-dessus, les parents au degré de père, de fils, de frère, et les alliés au même degré, ne peuvent être en même temps membres du conseil municipal.

§ 5. Mode et conditions de l'élection.

A. — Mode de l'élection

1023. Comment a lieu l'élection ?

L'élection a lieu au *scrutin de liste* pour toute la commune. En conséquence, chaque électeur porte, sur son bulletin, autant de noms qu'il y a de conseillers à élire. Toutefois, pour assurer aux *écarts*, aux *hameaux* ou aux *quartiers* qui peuvent avoir des intérêts différents de ceux de l'agglomération une représentation plus directe, la commune peut être divisée en sections dont chacune

(1) Ces deux derniers cas ont été ajoutés par la loi du 14 avril 1871.

doit élire un nombre de conseillers proportionné au chiffre de sa population, sans toutefois que ce chiffre puisse être inférieur à deux. — Ce sectionnement, comme nous l'avons vu (V. n° 617), est fait par le conseil général, sur l'initiative, soit du préfet, soit d'un membre du conseil général ou du conseil municipal de la commune intéressée. Chaque année, dans sa session ordinaire, le conseil général procède par un travail d'ensemble comprenant toutes les communes du département, à la révision des sections et en dresse un tableau qui est permanent pour les élections municipales à faire dans l'année (L. 14 avril 1871, art. 3).

B. — Conditions de l'élection.

1025. Quelles sont les conditions exigées pour être élu ?

Pour être élu au premier tour de scrutin, il faut réunir :

1° La majorité absolue des suffrages exprimés ;

2° Un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Les deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour. Dans le cas où le deuxième tour ne peut avoir lieu le même jour, l'assemblée des électeurs est de droit convoquée pour le *dimanche suivant*. — Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

§ 6. Durée des fonctions.

1026. Quelle est la durée des fonctions des conseillers municipaux ?

Cette durée a beaucoup varié (1). Elle est aujour-

(1) Elle a été successivement de *un an* (constitution de 1793);

d'hui, de *trois ans* d'après la loi provisoire du 14 avril 1871 (1).

§ 7. Vacances par décès, option ou démission.

1027. Dans quel délai doit-il être pourvu aux vacances ?

Dans l'intervalle des élections on ne procède aux remplacements individuels que lorsque le nombre des conseillers se trouve réduit de plus d'un quart. Toutefois, dans les communes qui ont été l'objet d'un sectionnement, il y a toujours lieu à faire des élections partielles toutes les fois qu'une section n'a plus de représentant dans le conseil (L. 14 avril 1871, art. 8).

1028. Comment doit être déclarée l'option ?

Nul ne pouvant être membre de plusieurs conseils municipaux, le conseiller élu dans plusieurs communes doit déclarer son option au maire de la commune pour laquelle il opte. — Nous avons vu, en traitant du conseil général (V. n° 572), que le conseiller élu dans plusieurs cantons est tenu de déclarer son option dans les *trois jours* (2) qui suivent la vérification de ses pouvoirs. Il en est de même en matière d'élections au conseil d'arrondissement. — Ici, il n'y a pas de délai de rigueur, car le conseil municipal, à la différence des deux autres, peut rester incomplet.

1029. Dans quels cas un conseiller municipal peut-il être déclaré démissionnaire ?

On peut citer trois cas de démission tacite :

1° Le préfet peut déclarer démissionnaire tout mem-

deux ans, avec renouvellement par moitié tous les ans (L. de 1789) ; *cinq ans* (L. 5 mai 1855) ; *six ans*, avec renouvellement par moitié tous les trois ans (L. 21 mars 1831) ; *sept ans*, (L. 24 juillet 1867) ; *vingt ans*, avec renouvellement par moitié tous les dix ans (sénatus-consulte du 16 thermidor an X).

(1) V. *Lois administratives*, p. 306.

(2) Et non dans les *huit jours*, comme il est dit au n° 572 par suite d'une erreur typographique qui nous a échappé.

bre qui aura manqué à trois convocations successives sans motifs reconnus légitimes par le conseil, sauf recours dans les *dix jours* de la notification, devant le conseil de préfecture ;

2° Tout conseiller municipal qui, par une cause survenue postérieurement à sa nomination se trouve dans un cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévu par la loi est déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours au conseil de préfecture (1) ;

3° Aux termes de la loi du 7 juin 1873 (2), le conseil d'État peut déclarer démissionnaire tout membre du conseil municipal qui, sans excuse valable, aura refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois (V. n°s 575 à 577). Le conseiller ainsi déclaré démissionnaire ne peut être réélu avant le délai d'un an (3).

ARTICLE II

Du contentieux des élections.

1030. Qui peut arguer de nullité les opérations électorales ?

Tout électeur ou le préfet.

1031. Dans quel délai les réclamations doivent-elles être faites ?

Il faut distinguer si la réclamation émane d'un électeur ou du préfet :

1° **Réclamations des électeurs.** — Si les réclamations n'ont pas été consignées au procès-verbal, elles doivent être, à peine de nullité, déposées dans le délai de *cinq jours*, à dater du jour de l'élection, soit au secrétariat

(1) Remarquons qu'ici la loi ne fixe pas le délai du recours, comme dans le cas de démission déclarée pour cause d'absences consécutives.

(2) V. *Lois administratives*, p. 1274.

(3) Rappelons que le conseil d'État statue dans ce cas comme *tribunal de premier et dernier ressort* (V. n° 227).

de la mairie, soit à la sous-préfecture ou la préfecture.

2° **Réclamations du préfet.** — Le préfet a, pour réclamer contre les élections, un délai de *quinze jours*, à dater de la réception du procès-verbal.

1032. Par qui sont jugées les réclamations ?

Par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État.

1033. Dans quel délai doit prononcer le conseil de préfecture ?

Le conseil de préfecture doit prononcer dans le délai *d'un mois*, à compter de la réception des pièces à la préfecture. — S'il n'a pas prononcé dans ce délai, la réclamation est considérée comme rejetée et les parties peuvent se pourvoir au conseil d'État, dans le délai de *trois mois* (1).

1034. Que présente de particulier le recours au conseil d'État ?

Ce recours présente deux particularités :

1° Il est dispensé de la constitution d'un avocat et il est jugé *sans frais ;*

2° Il est *suspensif de l'exécution*, lorsqu'il est formé par le conseiller dont l'élection a été annulée. — Celui-ci, par conséquent, peut siéger (V. n° 808).

1035. Comment est-il procédé lorsque la réclamation est fondée sur une question d'état ?

Toutes les fois que la réclamation implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant le tribunal civil, et fixe un bref délai dans lequel la partie qui a élevé la question préjudicielle doit justifier de ses diligences.

(1) Nous avons vu un cas analogue à propos de la juridiction des ministres. Si le ministre n'a pas statué dans le délai de *quatre mois* la partie peut considérer sa réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le conseil d'État (V. n° 103).

1036. Quelles sont les règles relatives à l'appel formé contre le jugement du tribunal civil qui a statué sur une question préjudicielle ?

L'appel, dans ce cas, présente deux particularités :

1° Il doit être formé dans le délai de *dix jours* et jugé sommairement ;

2° Il n'est pas *suspensif de l'exécution*, lorsqu'il est formé par le préfet. Le conseiller élu peut donc siéger en attendant.

1037. Quelle différence y a-t-il entre les élections au conseil municipal et les élections au conseil général et au conseil d'arrondissement ?

On peut signaler entre ces élections huit différences principales. Ces différences sont relatives :

1° *Au nombre des membres.*

Les conseils municipaux sont composés de *dix* à *trente-six* membres. — Les conseils généraux et d'arrondissement sont composés d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département ou l'arrondissement, avec cette restriction que pour le conseil d'arrondissement, le nombre des membres ne peut jamais être inférieur à *neuf* (V. n^os^ 551 et 792).

2° *A la durée des fonctions.*

Les conseillers municipaux sont nommés pour *trois ans*. — Les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement sont nommés pour *six* ans, avec renouvellement par moitié tous les *trois* ans (V. n^os^ 570 et 810).

3° *Aux incompatibilités.*

Il n'existe pas, pour les élections au conseil général et au conseil d'arrondissement, d'incompatibilité pour cause de parenté ou d'alliance.

4° *Au mode de votation.*

Pour les élections municipales, le vote a lieu au scrutin de liste. — Pour les élections au conseil général, le vote a lieu au scrutin uninominal par canton. Il en est de même ordinairement pour les élections au conseil d'arrondissement ; mais il peut se faire qu'un canton ait à élire deux ou trois conseillers. Cela arrive lorsque le nombre des cantons est inférieur à *neuf* (V. n° 793).

5° *Au second tour de scrutin.*

Lorsqu'un second tour de scrutin est nécessaire, il peut avoir lieu le même jour pour les élections municipales. — Il a lieu le dimanche suivant (1) pour les élections au conseil général et au conseil d'arrondissement (V. n° 553).

6° *Aux renouvellements individuels.*

Dans l'intervalle des élections municipales, on ne procède à des élections partielles que lorsque le conseil est descendu au-dessous des trois quarts de ses membres. — Dans l'intervalle des élections au conseil général et au conseil d'arrondissement, toute vacance doit être suivie de remplacement dans les trois mois, à moins que le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant ne doive avoir lieu avant la prochaine session ordinaire (V. n° 571).

7° *Aux demandes en nullité.*

Les demandes en nullité des élections municipales et des élections au conseil d'arrondissement sont portées

(1) Pour les élections législatives, le deuxième tour de scrutin est renvoyé au deuxième dimanche.

devant le conseil de préfecture, et, en appel, devant le conseil d'État. — Pour le conseil général, elles sont portées directement devant le conseil d'État (V. nos 599 et 799).

8° *Au jugement des réclamations.*

Pour les élections municipales, le conseil de préfecture doit prononcer *dans le mois*, sinon la demande est considérée comme rejetée. — Il n'existe aucun texte semblable pour les élections départementales et d'arrondissement.

ARTICLE III

Sessions du conseil municipal.

1038. La section II de la loi du 5 mai 1855, comprenant les art. 15 à 26, est consacrée aux sessions du conseil municipal.

Ces articles sont relatifs :

1° Au nombre des sessions;

2° A la composition du bureau;

3° Aux règles des séances et des délibérations.

4° A la suspension et à la dissolution du conseil municipal.

§ 1er. Nombre des sessions.

1039. Comment divise-t-on les sessions du conseil municipal ?

On les divise en sessions *ordinaires* et sessions *extraordinaires*.

A. — Sessions ordinaires.

1040. Combien y a-t-il de sessions ordinaires ?

Il y a *quatre* sessions ordinaires, dont chacune peut

durer *dix* jours. Elles sont fixées au commencement des mois de février, mai, août, septembre.

1041. Quelle est la plus importante de ces sessions ?

C'est la session de mai, car on y règle les comptes de l'exercice clos et on y fixe le budget du prochain exercice. On l'appelle la *session financière.*

B. — Sessions extraordinaires.

1042. Dans quels cas y a-t-il lieu à une session extraordinaire ?

Le conseil municipal peut être réuni en session extraordinaire toutes les fois que cela est nécessaire pour l'expédition des affaires. Les sessions extraordinaires sont *prescrites* ou *autorisées.*

1043. Par qui sont-elles prescrites ?

Elles sont prescrites par le préfet ou par le sous-préfet.

1044. Par qui sont-elles autorisées ?

Elles sont autorisées par le préfet ou par le sous-préfet sur la demande du maire, toutes les fois que les besoins de la commune l'exigent.

1045. Dans quel cas le préfet seul peut-il les autoriser ?

Le préfet seul peut les autoriser pour un objet spécial et déterminé, sur la demande du tiers des membres du conseil municipal.

1046. Quelle différence y a-t-il entre la demande formée par le maire et la demande formée par le tiers des membres du conseil ?

Lorsque la demande est formée par le maire, le préfet peut se borner à ne pas répondre. Il doit prendre, au contraire, un arrêté de refus motivé, lorsqu'elle émane du tiers des membres du conseil. Cet arrêté est notifié aux réclamants qui peuvent se pourvoir devant le ministre de l'intérieur.

1047. Quelles sont les différences qui existent entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires ?

On peut signaler trois différences principales entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires :

1° Les sessions ordinaires ont lieu de plein droit. — Les sessions extraordinaires sont prescrites ou autorisées ;

2° Pour les sessions ordinaires, le délai entre la convocation et la réunion est de *trois* jours. — Il est de *cinq* jours pour les sessions extraordinaires.

Dans tous les cas, le sous-préfet peut, s'il y a urgence, abréger les délais de convocation.

3° Dans les sessions ordinaires, le conseil peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions. — Dans les sessions extraordinaires, il ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été spécialement convoqué. Aussi la loi veut-elle que la convocation contienne l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler.

§ 2. Composition du bureau.

1048. Comment est composé le bureau du conseil municipal ?

Le conseil municipal est présidé par le maire qui a *voix prépondérante*, en cas de partage. Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace. Par exception le maire ne préside pas le conseil municipal dans les séances où ses comptes d'administration sont débattus. Il est remplacé par un membre désigné par le conseil (V. n° 985).

Les fonctions de secrétaire sont remplies par un des membres du conseil, nommé au scrutin secret et à la majorité des membres présents. — Il est nommé pour chaque session.

§ 3. Règles relatives aux séances et aux délibérations.

1049. Quel est le nombre de conseillers exigé pour les délibérations ?

Le conseil ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste à la séance.

1050. Est-ce une règle absolue ?

Non. Lorsque, après deux convocations successives, à huit jours d'intervalle, les membres du conseil ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.

1051. Dans quel cas le vote a-t-il lieu au scrutin secret ?

Il est voté au scrutin secret toutes les fois que *trois* des membres présents le réclament.

1052. Les séances sont-elles publiques ?

Non. Mais tout habitant ou contribuable de la commune a le droit de demander communication sans déplacement, et de prendre copie des délibérations du conseil municipal.

1053. Quid, si le conseil a délibéré sur un objet étranger à ses attributions ?

La délibération est nulle de plein droit. Le préfet en déclare la nullité, en conseil de préfecture.

1054. Le conseil municipal peut-il réclamer ?

Oui. Il est alors statué par un décret en conseil d'État.

1055. Quid des délibérations prises en dehors des sessions ?

Elles sont également nulles de plein droit. Le préfet déclare l'illégalité de la réunion et la nullité des délibérations.

1056. Dans ce cas le conseil peut-il se pourvoir ?

La loi est muette à cet égard. Nous pensons avec M. Batbie (1) que le conseil municipal peut également se pourvoir; mais qu'il devra d'abord déférer au ministre la décision du préfet. Aucun texte, en effet, ne l'autorise à saisir le conseil d'État *omisso medio*.

1057. Comment le préfet est-il mis à même d'exercer son contrôle ?

Aux termes de l'art. 22, une copie des délibérations est adressée, dans la huitaine, au sous-préfet qui la transmet au préfet.

§ 4. Suspension et dissolution.

A. — Suspension.

1058. Par qui et pour quelles causes un conseil municipal peut-il être suspendu ?

Un conseil municipal peut être suspendu par le préfet (art. 13). Les causes de suspension sont laissées à son appréciation. C'est une innovation de la loi de 1855 (2).

L'art. 25 cite comme exemple de suspension obligatoire le cas où un conseil municipal publierait des proclamations ou adresses, ou se mettrait en correspondanceavec un ou plusieurs autres conseils.

1059. Quelle est la durée de la suspension ?

La durée de la suspension prononcée par le préfet est de *deux mois ;* mais elle peut être prolongée par le ministre de l'intérieur jusqu'à une année, à l'expiration de laquelle le conseil municipal reprend ses fonctions, s'il n'a pas été dissous.

(1) *Précis du cours de droit public et administratif*, p. III, *note* 3.
(2) Les lois antérieures ne permettaient la suspension d'un conseil municipal que dans les cas où elle pouvait être prononcée contre un conseil général ou un conseil d'arrondissement.

B. — Dissolution.

1060. Par qui un conseil municipal peut-il être dissous ?

Un conseil municipal ne peut être dissous que par un décret du chef de l'État.

1061. Jusqu'à quelle époque peut-il être sursis à la réélection du conseil ?

Jusqu'à l'époque du renouvellement général.

1062. Comment est remplacé le conseil municipal en cas de suspension ou de dissolution ?

Il est remplacé par une *commission municipale*. Cette commission est nommée, en cas de suspension, par le préfet, et, en cas de dissolution, par le chef de l'État ou par le préfet, suivant la distinction établie par l'art. 2 de la loi de 1855, pour la nomination des maires (1). — Le nombre des membres de cette commission ne peut être inférieur à la moitié de celui des conseillers municipaux.

SECTION II

ATTRIBUTIONS.

1063. Quelle est la législation relative aux attributions du conseil municipal ?

Les textes relatifs aux attributions du conseil municipal sont :

1° La loi du 18 juillet 1837 (2) dont le caractère distinctif était d'investir le conseil municipal d'un droit d'initiative en réservant le droit d'autorisation à l'administration centrale ;

2° Les décrets de décentralisation de 1852 et de 1861

(1) Aux termes de cet article, les maires sont nommés par le chef de l'Etat dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, et dans les communes de 3,000 habitants et au-dessus ; et par le préfet, en son nom, dans les autres communes.

(2) V. *Lois administratives*, p. 267.

qui ont transporté, dans la plupart des cas, le droit d'autorisation au préfet;

3° La loi du 24 juillet 1867 (1) qui est, dans une certaine mesure, une véritable loi de décentralisation, car elle a supprimé, dans un grand nombre de cas, la nécessité de l'autorisation. Les conseils municipaux qui n'avaient que le *jus non faciendi* ont désormais le *jus faciendi*. Cette loi du reste n'a pas abrogé celle de 1837 avec laquelle il faut la combiner.

1064. Comment se divisent les attributions du conseil municipal ?

On peut diviser les attributions du conseil municipal en deux classes, en le considérant comme délégué du pouvoir législatif ou comme organe des intérêts communaux.

ARTICLE 1

Du conseil municipal considéré comme délégué du pouvoir législatif.

1065. Quelles sont les attributions du conseil municipal considéré comme délégué du pouvoir législatif ?

Comme délégué du pouvoir législatif le conseil municipal :

1° *Désigne annuellement* les habitants qu'il croit devoir exempter de toute cotisation dans la contribution personnelle et mobilière, et ceux qu'il juge convenable de n'assujettir qu'à la taxe personnelle. — Il en résulte qu'il augmente d'autant la somme à répartir entre les autres contribuables (L. 21 avril 1832, art. 18).

2° *Formule les réclamations* contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition, réclamations qui sont soumises d'abord au conseil d'arrondissement et appréciées souverainement par le conseil général (V. n°s 612 et 820),

(1) V. *Lois administratives*, p. 300.

ARTICLE II

Du conseil municipal considéré comme l'organe des intérêts communaux.

1066. Quelles sont les attributions du conseil municipal considéré comme l'organe des intérêts communaux ?

Ces attributions sont très nombreuses. Nous en avons, par anticipation, étudié un certain nombre, en traitant du budget communal, des biens communaux, des contrats des communes et des actions judiciaires qui les concernent. Notre matière se trouvant ainsi considérablement allégée, il nous suffira de renvoyer à nos explications et de les compléter par quelques indications sommaires sur les points que nous n'avons pas encore touchés. La loi de 1837 avait divisé en quatre classes les attributions du conseil municipal. Cette loi reste le texte fondamental en cette matière ; mais comme elle doit être combinée avec la loi de 1867 qui a créé un nouveau type de délibérations municipales, il en résulte qu'il faut reconnaître aujourd'hui cinq catégories d'attributions du conseil municipal, savoir :

1° Les *délibérations réglementaires* d'après la loi de 1837 ; 2° les *délibérations réglementaires* d'après la loi de 1867 ; 3° les *délibérations ordinaires ;* 4° les *avis*, et 5° les *vœux*.

§ 1er. Des délibérations réglementaires.

1067. Quel est le caractère propre des délibérations réglementaires ?

Le caractère propre de ces délibérations est d'être *exécutoires par elles-mêmes*, de plein droit et sans aucune approbation de l'autorité supérieure. Toutefois elles sont soumises à une sorte *d'homologation tacite*, car elles ne sont exécutoires que si elles n'ont pas été annulées dans

un certain délai. Voici, à cet égard, les termes de la loi :

« La délibération est exécutoire si, dans les *trente* jours qui suivent la date du récépissé (délivré par le sous-préfet) le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office, pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. — Toutefois, le préfet peut suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de *trente* jours. »

Ainsi lorsque le préfet n'a pas usé du droit d'annulation dans les trente jours, il peut encore suspendre les délibérations pendant trente autres jours. Il peut même annuler la délibération, après l'exécution commencée, mais seulement pour l'avenir et sans préjudice des droits acquis à des tiers. On peut se demander alors *en quoi ces délibérations sont exécutoires*. Elles le sont, en ce que : 1° elles n'ont pas besoin d'être approuvées pour être exécutées; 2° elles ne peuvent pas être modifiées par le préfet (1).

A. — Délibérations réglementaires d'après la loi de 1837.

1068. Quelles sont les délibérations réglementaires d'après la loi de 1837 ?

Aux termes de l'art. 17 de la loi de 1837 le conseil municipal règle par ses délibérations :

1° *Le mode d'administration des biens communaux*, c'est-à-dire la question de savoir si ces biens communaux seront affermés ou si les habitants en jouiront en nature;

2° *Les conditions des baux à ferme ou à loyer* dont la durée n'excède pas *dix-huit* ans pour les biens ruraux, et *neuf* ans pour les autres biens.

Nous verrons plus loin (n° 1074), que la loi de 1857 a

(1) Sauf l'exception signalée au numéro 1067-3°.

effacé cette distinction et qu'aujourd'hui tous les baux peuvent être de dix-huit ans.

Remarquons d'ailleurs que la délibération du conseil municipal ne porte pas sur la conclusion définitive du contrat, mais seulement sur les conditions et la durée du bail à intervenir. Ces questions décidées, le bail ne peut avoir lieu que par adjudication, et le contrat ainsi passé n'est exécutoire qu'après l'approbation du préfet (L. 1837 art. 47, et décr. 13 avril 1861, Tableau A, n° 51).

3° *Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux*, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes (V. n° 882). Toutefois, si la délibération *change le mode établi*, elle n'est exécutoire que sous l'approbation du préfet qui, d'après la jurisprudence et contrairement à la règle générale, peut non seulement la ratifier ou la rejeter, mais même la modifier (décr. 13 avril 1866, Tableau A, n° 47).

4° *Les affouages, en se conformant aux lois forestières.*

On entend par *affouage* le partage en nature entre les habitants d'une commune des coupes des bois communaux. Le partage a lieu par *feu*, c'est-à-dire par *chef de famille* (1) ayant domicile, s'il n'y a titre ou usage contraire (code forest. art. 105). On décide généralement que l'étranger a droit à l'affouage, s'il a été autorisé à établir son domicile en France (2).

(1) On peut être chef de famille sans avoir un *feu séparé*. C'est de la diversité des intérêts, de l'absence d'une communauté complète que résulte la qualité de chef de famille. Il y a en Lorraine une vieille expression pour désigner celui qui vit à la charge d'un autre. On dit qu'il est à *son pot et feu*. L'habitant qui vit au *pot et feu* d'un autre, n'est pas chef de famille et n'a pas droit à l'affouage. V. Meaume, *Commentaire du Code forestier*, t. II, p. 131.

(2) V. Migneret, *Traité de l'affouage dans les bois communaux*, n° 249. — En sens contraire, Meaume, t. II, p. 134. — Leber et de Pulbusque, *Code municipal annoté*. — Outre le droit d'affouage les habitants ont encore le droit de se faire délivrer des arbres pour les constructions, réparations d'outils, confection du vaisselage, etc. C'est ce qu'on appelle le droit de *maronage* ou de *bouchoyage*. — Ces droits sont très onéreux pour les communes, tout en n'offrant aux habitants qu'un faible avantage. Ils sont, en outre,

1069. Quel est le caractère commun de ces délibérations ?

L'idée générale qui ressort de cette énumération, c'est qu'il s'agit d'affaires qui n'intéressent que la commune, ne *concernent que le présent et ne s'appliquent qu'à de simples jouissances qui ne peuvent ni engager un long avenir, ni compromettre le fonds de la propriété communale* (1).

B. — Délibérations réglementaires d'après la loi de 1867 (2).

1070. En quoi la loi de 1867 a-t-elle modifié celle de 1837 ?

La loi du 24 juillet 1867 a opéré au profit du conseil municipal, une décentralisation analogue à celle que la loi du 18 juillet 1866 avait réalisée pour le conseil général. Elle a élargi ses pouvoirs en dispensant ses délibérations, dans un certain nombre de cas, de l'approbation préfectorale.

1071. A quelle condition est subordonné le pouvoir réglementaire du conseil municipal, d'après la loi de 1867 ?

Aux termes de l'art. 1er de la loi, le pouvoir réglementaire du conseil municipal, dans les matières qu'elle énumère, est subordonné à son *accord avec le maire*. En cas de désaccord, on retombe sous l'applica-

peu équitables. En effet, pour avoir droit au partage, il faut être chef de maison, situation qui préjuge une certaine aisance relative et exclut de la jouissance commune la classe nécessiteuse qui plus que toute autre en aurait besoin. Pour les arbres de haute futaie, si, comme en Franche-Comté, le partage s'effectue d'après le *toisé des maisons*, c'est encore aux riches que revient la plus grande part. Ajoutez les trafics illicites, les détournements frauduleux, et il sera facile de comprendre combien il est à désirer de voir disparaître ces droits (V. Clavé, *Etudes sur l'économie forestière*, p. 168 ; — Marquiset, *Manuel de l'affouage*, p. 97 ; Bruand, *des droits d'usage dans les forêts* ; Guyétant, *Traité de l'affouage*).

(1) V. le rapport de M. Vivien, à la Chambre des députés (*séance du 26 avril 1836*).

(2) Voir sur la loi du 24 juillet 1867, le commentaire de MM. Wion d'Onzi et Saint-Yves.

tion de la loi de 1837 : *la délibération ne devient exécutoire qu'à la condition d'être approuvée expressément par le préfet* (1). Cette disposition a été l'objet de vives et très justes critiques. La loi augmente, en apparence, les attributions du conseil municipal ; mais elle retire immédiatement cette concession en exigeant qu'il soit d'accord avec le maire pour que ses délibérations soient réglementaires. Il y a là un trompe-l'œil ; et, comme l'a très bien dit M. Marie : *La loi de 1867 est une loi de décentralisation qui centralise* (2).

1072. Quelles sont les délibérations réglementaires d'après la loi de 1867 ?

Ces délibérations portent sur un certain nombre d'affaires énumérées dans les art. 1, 2, 3 et 9, et dont le caractère commun, tout en dépassant la limite des actes d'administration, est de ne pas engager la fortune communale au delà d'une certaine quotité. — Ces affaires étant assez nombreuses, nous nous bornerons à dire quelques mots des principales qui ont trait aux acquisitions d'immeubles, aux baux, aux travaux communaux, aux dons et legs, aux contributions extraordinaires, aux octrois et aux excédants de recettes.

1° *Acquisitions d'immeubles.*

1073. Quels sont les pouvoirs du conseil municipal en matière d'acquisitions d'immeubles ?

La délibération du conseil municipal est réglementaire, lorsque la dépense, totalisée avec celle des autres acquisitions votées dans le même exercice, ne dépasse pas le *dixième* des revenus ordinaires de la commune. Au-dessus, l'approbation du préfet est nécessaire.

(1) Ces délibérations sont quelquefois appelées délibérations *mixtes*.

(2) Remarquons que pour les quatre cas énumérés dans l'art. 17 de la loi de 1837 le pouvoir réglementaire du conseil municipal n'est pas subordonné à son accord avec le maire.

1074. Comment se fait le calcul des revenus ?

Ce calcul doit être fait, non sur le total des recettes ordinaires figurant au budget de l'exercice courant, mais sur la moyenne des recettes établie d'après les comptes des *trois dernières années* (1).

2° *Baux à loyer et à ferme.*

1075. Quels sont les pouvoirs du conseil en matière de baux ?

La loi de 1867 a fait disparaître la distinction établie par la loi de 1837 entre les baux des biens ruraux et ceux des autres biens (V. n° 1067). Le conseil règle les uns et les autres pourvu qu'ils n'excèdent pas *dix-huit* ans. Toutefois, relativement aux baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune, la délibération n'est réglementaire que s'il y a accord entre le maire et le conseil municipal.

1076. Quid, des baux pris à loyer par la commune ?

Rien n'est changé à la loi de 1837. Aux termes de l'art. 19 n° 5 de cette loi la délibération du conseil municipal doit être approuvée par le préfet, *quelle que soit la durée du bail*.

3° *Travaux communaux.*

1077. Quels sont les pouvoirs du conseil en matière de travaux communaux ?

Le conseil vote sans approbation les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense, totalisée avec celle des autres projets de même nature votés dans le même exercice, n'excède pas :

1° Le *cinquième* des revenus ordinaires de la commune, totalisés comme ci-dessus ;

2° La somme de *cinquante* mille francs.

(1) Instruction ministérielle du 3 août 1867.

Cela étant, l'approbation du préfet redevient nécessaire, lorsque les travaux de réparations excèdent cette double limite, ou lorsqu'il s'agit de *constructions nouvelles*, quelle qu'en soit l'importance.

4° *Dons et legs.*

1078. Quels sont les pouvoirs du conseil en matière de dons et legs ?

La délibération du conseil est exécutoire par elle-même lorsque les dons et legs sont faits *sans charges, conditions ou affectations immobilières* et lorsqu'en outre la libéralité *ne donne pas lieu à réclamation des familles.* Dans le cas contraire, une autorisation est nécessaire. Elle est donnée :

1° Par le préfet, s'il y a charge ou affectation immobilière, sans réclamation ;

2° Par décret en conseil d'État, s'il y a réclamation (1).

1079. Quel est le pouvoir du maire en cette matière ?

Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs, en vertu de la délibération du conseil municipal. La décision qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation. Nous avons vu que le préfet a le même droit pour le département (V. n° 627).

1080. Quelle est l'utilité de cette acceptation provisoire ?

Elle prévient la caducité de la donation lorsque le donateur vient à mourir entre l'offre et l'acceptation, et elle l'empêche de la révoquer. En ce qui concerne les legs, elle permet au maire d'intenter une demande en délivrance, et de faire courir les intérêts, s'il s'agit d'une somme d'argent, à partir du jour de cette demande.

(1) Dans ce dernier cas, l'affaire est délibérée en *assemblée générale*, lorsque la valeur du don ou legs excède 50,000 francs (V. n° 142).

5° *Contributions extraordinaires.*

1081. Dans quelles limites le conseil municipal peut-il voter des contributions extraordinaires ?

Aux termes de l'art. 3, le conseil municipal peut voter :

1° Dans la limite du maximun fixé par le conseil général (1), des contributions extraordinaires n'excédant pas *cinq centimes* pendant *cinq ans* (2) ;

2° *Trois centimes* extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires.

Rappelons qu'outre la condition d'accord entre le maire et le conseil, il faut, dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 fr., l'adjonction des plus imposés en nombre égal à celui des membres du conseil municipal.

6° *Emprunts.*

1082. Quelles sont les règles relatives aux emprunts ?

Le conseil municipal vote et règle par ses délibérations les emprunts communaux remboursables sur les centimes extraordinaires, ou sur les ressources ordinaires quand l'amortissement ne dépasse pas *douze* années. Ici encore est nécessaire la double condition d'accord entre le maire et le préfet et l'adjonction des plus imposés, dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 francs.

7° *Octrois.*

1083. Quels sont les pouvoirs du conseil municipal en matière d'octroi ?

(1) Au-dessus du maximum fixé par le conseil général, l'art. 10 de la loi de 1837 redevient applicable. En conséquence, la délibération doit être approuvée par décret simple si le revenu de la commune ne dépasse pas 100,000 francs, et par décret en conseil d'Etat s'il est supérieur à cette somme.

(2) Si, sans excéder le maximum fixé par le conseil général, le conseil municipal a voté plus de cinq centimes, sa délibération est soumise à l'approbation expresse du préfet.

Aux termes de l'art. 9, sont exécutoires par elles-mêmes les délibérations concernant :

1° La suppression ou la diminution des taxes d'octroi ;

2° La prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus ;

3° L'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un dixième, pour cinq ans au plus.

Sous la condition toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excède le maximun déterminé par le tarif général (1), ou qu'aucune desdites taxes ne porte sur des objets non compris dans ce tarif.

8° *Excédants de recettes.*

1084. Quelle est l'innovation de la loi de 1867 relativement aux excédants de recettes ?

Aux termes de l'art. 2, le conseil municipal peut disposer souverainement des excédants des recettes ordinaires sur les dépenses obligatoires, lorsque le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses obligatoires on facultatives.

1085. Faut-il, dans ce cas, la condition d'accord avec le maire ?

Non. La décision du conseil municipal est souveraine. Cette garantie n'a été exigée que pour les affaires qui peuvent engager l'avenir.

§ 2. Des délibérations ordinaires.

1086. Qu'entend-on par délibérations ordinaires ?

Ce sont celles qui ne sont exécutoires qu'après l'approbation *expresse* de l'autorité supérieure.

(1) Ce tarif est établi, après avis des conseils généraux, par un règlement d'administration publique.

1087. Quel est le caractère commun de ces délibérations ?

Le caractère commun de ces délibérations est d'intéresser la commune comme propriétaire, quant au fond du droit et non pas seulement quant à l'administration et la jouissance ; d'être, en un mot, susceptibles d'engager l'avenir et d'altérer la fortune communale.

1088. Quelles sont les affaires dans lesquelles le conseil municipal délibère, sauf approbation ?

Les affaires soumises aux délibérations ordinaires du conseil municipal et pour lesquelles il faut, par conséquent, une autorisation, sont :

1° Toutes les matières sujettes aux délibérations réglementaires, lorsqu'il y a *désaccord entre le maire et le conseil;*

2° Le budget de la commune, et, en général, toutes les recettes et dépenses, soit ordinaires, soit extraordinaires (V. n° 896).

3° Les aliénations, échanges ou partages de propriétés communales ;

4° Les acquisitions d'immeubles dépassant le dixième des revenus de la commune ;

5° Les baux de plus de dix-huit ans des biens de la commune ;

6° Les baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée ;

7° Les contributions extraordinaires dépassant cinq centimes, mais sans excéder le maximum fixé par le conseil général, et dont la durée n'est pas supérieure à douze années ;

8° Les emprunts remboursables sur ces mêmes contributions extraordinaires, ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant douze années ;

9° L'établissement des marchés d'approvisionnement ;

10° Les actions judiciaires (V. n° 929) et les transactions (V. n° 954).

1080. Quelle est l'autorité chargée de donner l'autorisation ?

La règle générale est que l'autorisation est donnée par le préfet. Quelquefois il faut un décret (simple ou en conseil d'État) ou une loi (1).

1090. Dans quels cas un décret est-il nécessaire ?

Un décret est nécessaire :

1° Pour les contributions extraordinaires dépassant le maximum fixé par le conseil général ;

2° Pour les emprunts remboursables dans un délai excédant douze années.

1091. Dans quels cas faut-il un décret en conseil d'État ?

Il faut un décret en conseil d'État :

1° Pour les contributions extraordinaires dépassant le maximum fixé par le conseil général et pour les emprunts remboursables dans un délai excédant douze années, *lorsqu'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à* 100,000 *francs ;*

2° Pour l'établissement des taxes d'octroi ;

3° Pour l'acceptation des dons et legs, lorsqu'il y a réclamation des familles (V. n° 1077).

1092. Quand faut-il une loi ?

Enfin une loi est nécessaire :

1° Pour les emprunts d'une somme excédant un million ;

2° Pour les emprunts d'une somme qui, réunie au chiffre d'autres emprunts, dépasse un million.

§ 3. Des avis.

1093. Combien distingue-t-on de sortes d'avis du conseil municipal ?

(1) Ajoutons à la liste des autorités qui peuvent être appelées à exercer la tutelle administrative, le conseil de préfecture pour les autorisations de plaider (V. n° 929.), et le conseil général pour la fixation du maximum des centimes extraordinaires que le conseil municipal est autorisé à voter.

On distingue les avis du conseil municipal en avis *obligatoires* et en avis *facultatifs*.

1094. Quel est l'intérêt de la distinction ?

Les avis obligatoires *doivent* être demandés au conseil municipal, sous peine de recours contentieux au conseil d'État pour excès de pouvoir. Les avis facultatifs sont laissés à la discrétion de l'administration. Ajoutons que, dans tous les cas, l'administration est libre de ne pas se conformer à l'avis du conseil.

1095. Quels sont les principaux cas d'avis obligatoires ?

L'art. 21 de la loi de 1837 énumère, mais d'une manière non limitative, les cas dans lesquels l'administration est tenue de prendre l'avis du conseil municipal. — Ces cas concernent notamment :

1° Les changements dans la circonscription territoriale des communes ;

2° Les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs, et villages ;

3° L'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance ;

4° Les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements et par les fabriques (1) ;

5° Les budgets de ces mêmes établissements.

1096. Quel est le caractère commun de ces avis ?

Le caractère commun des avis obligatoires est de

(1) On entend par *fabrique* l'assemblée chargée de l'administration des biens consacrés au service du culte. La paroisse catholique est organisée à peu près comme la commune. Il y a un *conseil de fabrique* qui correspond au conseil municipal, et un *bureau des marguilliers* qui représente l'administration active, et remplit par conséquent, des fonctions analogues à celles du maire. — Un certain ridicule s'attache aux fonctions de marguillier :

> Et son rare savoir de simple marguillier,
> L'éleva par degrés au rang de chevecier.
> (Boileau, *Lutrin*, I.)

> Que feriez-vous, monsieur, du nez d'un marguillier ?
> (Regnard, *Les Menechmes*, III, II.)

n'intéresser qu'indirectement la commune, et seulement comme circonscription administrative et non comme personne morale. Ils portent sur des objets dont l'initiative est confiée à d'autres pouvoirs et dont la décision appartient à l'administration.

§ 4. Des vœux.

1097. Quel est, en cette matière, le droit du conseil municipal ?

Aux termes de l'art. 24 de la loi de 1837, le conseil municipal peut exprimer des vœux sur tous les objets d'intérêt local. En conséquence, les vœux politiques leur sont interdits.

1098. En quoi les vœux diffèrent-ils des avis ?

Les vœux diffèrent des avis en ce que :

1° Ils sont *spontanés*, tandis que les avis sont provoqués ;

2° Ils portent sur des matières qui intéressent *directement* la commune, tandis que les avis sont relatifs à des objets qui ne l'intéressent *qu'indirectement*.

§ 5. Prérogatives individuelles des conseillers municipaux.

1099. Quelles sont les principales prérogatives attachées à la qualité de conseiller municipal ?

La qualité de conseiller municipal confère diverses prérogatives dont les principales sont :

1° De pouvoir être nommé maire ou adjoint (L. 14 avril 1871, art. 9, §§ 1 et 4) ;

2° De pouvoir être appelé par le préfet à remplacer temporairement le sous-préfet (ord. 29 mars 1821, art. 3) ;

3° De pouvoir être appelé à remplacer le maire, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci et de ses adjoints, soit sur la désignation du préfet, soit, à défaut de cette désignation, d'après l'ordre du tableau (L. 5 mai 1855, art. 4) ;

4° D'assister le maire dans les adjudications publiques sur la désignation du conseil ou, à défaut, d'après l'ordre du tableau (L. 18 juillet 1837, art. 18);

5° De faire partie de la commission des répartiteurs dans les communes de 500 habitants et au-dessus, sur la désignation du sous-préfet (L. 3 frimaire an VII, art. 9);

6° De présider les sections des collèges électoraux, à défaut du maire et des adjoints (Décr. 2 février 1852, art. 13);

7° De faire partie, en qualité de *délégué de la commune*, et sur la délégation du conseil municipal, de l'assemblée électorale chargée de nommer les sénateurs des départements (L. 2 août 1875, art. 2) (1).

TITRE V

ORGANISATION SPÉCIALE DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE, DE LA VILLE DE PARIS ET DE LA VILLE DE LYON.

CHAPITRE PREMIER

DÉPARTEMENT DE LA SEINE.

1100. Le département de la Seine se compose, outre la ville de Paris, de quelques communes qui forment les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis. Il est placé, au point de vue administratif, sous un régime

(1) Le choix peut porter sur tous les électeurs de la commune, à l'exception des députés, des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement qui sont électeurs de droit. L'élection se fait sans débat, au scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages. Il est procédé le même jour, et dans la même forme, à l'élection d'un suppléant qui remplace le délégué en cas de refus ou d'empêchement. Dans les communes où il existe une commission municipale, le délégué ou le suppléant sont nommés par l'*ancien conseil*.

exceptionnel. Toutefois, il a, comme les autres départements, un préfet (sans préjudice du préfet de police), un conseil général, des conseils d'arrondissement, et un conseil de préfecture. Nous avons déjà donné quelques notions sur l'administration préfectorale du département de la Seine. C'est ici le lieu de les compléter.

SECTION I

ADMINISTRATION ACTIVE.

1101. L'administration active est représentée dans le département de la Seine par deux préfets, indépendants l'un de l'autre : le *préfet de la Seine* et le *préfet de police*.

§ 1er. Du préfet de la Seine.

1102. Le préfet de la Seine est à la fois le chef de l'administration départementale et le chef de l'administration municipale de la ville de Paris.

Considéré comme chef de l'administration départementale, le préfet de la Seine a, comme les autres préfets, l'administration économique et la représentation légale du département. Toutefois, ses pouvoirs sont à la fois moins étendus et plus étendus que ceux de ses collègues des départements :

Ils sont moins étendus, car il n'a pas la police du département, qui appartient au préfet de police ;

Ils sont plus étendus, car la loi du 10 août 1871 ne s'appliquant pas au département de Seine, il n'existe pas auprès de lui de commission départementale.

Considéré comme chef de l'administration municipale de la ville de Paris, le préfet de la Seine est chargé de son administration économique et de sa représen-

tation légale. Il est *maire* de Paris, et, à ce titre, administre sa commune comme un maire ordinaire, avec cette différence que la police municipale appartient au préfet de police. Quant aux maires et adjoints des vingt arrondissements de Paris, ils ne sont, comme nous l'avons déjà vu (V. n° 539), que des auxiliaires de la mairie centrale, des délégués locaux du maire de Paris. Leurs bureaux ne sont que des divisions détachées du service central pour la plus grande commodité des citoyens.

§ 2. Du préfet de police.

1102. L'institution du préfet de police date de la loi du 28 pluviôse an VIII, dont l'article 6 avait borné ses fonctions à la *police municipale* de la ville de Paris. Un arrêté du 12 messidor an VIII (1) lui conféra les attributions de police générale et lui accorda le droit de correspondre directement avec les ministres. Un second arrêté du 3 brumaire an IX (2) vint élargir la sphère de ses pouvoirs en étendant ses attributions à tout le département de la Seine et aux communes de Saint-Cloud, Meudon et Sèvres du département de Seine-et-Oise. Enfin le décret du 24 mars 1871 a étendu son autorité à ce département tout entier (3). Les pouvoirs respectifs du préfet de la Seine et du préfet de police qui étaient autrefois mal définis et étaient l'occasion de nombreux conflits ont été délimités par le décret du 10 octobre 1859 (4).

Du rapprochement de ces différents textes, il résulte que le préfet de police concentre dans ses mains les fonctions de police générale qui appartiennent aux préfets des départements et celles de police municipale qui

(1) V. *Lois administratives*, p. 320.
(2) V. *Lois administratives*, p. 321.
(3) V. *Lois administratives*, p. 331.
(4) V. *Lois administratives*, p. 331.

appartiennent aux maires. A Paris il cumule ces fonctions. Il en est de même dans les autres communes du département de la Seine ; toutefois la loi du 10 juin 1853 (1) réserve aux maires de ces communes le droit de régler, sous la surveillance du préfet de la Seine, certaines matières de police municipale, telles que *balayage*, *éclairage*, *arrosage*, etc. Enfin, dans le département de Seine-et-Oise, il n'exerce que les fonctions de police générale.

SECTION II

ADMINISTRATION DÉLIBÉRANTE.

1104. L'administration délibérante est représentée dans le département de la Seine par un conseil général et deux conseils d'arrondissement.

§ 1er. Du conseil général de la Seine.

1105. L'organisation et les attributions du conseil général de la Seine ont été réglementées d'une manière provisoire par la loi du 16 septembre 1871 (2) qui a été prorogée par diverses lois et en dernier lieu par celle du 19 mars 1875 (3). — La loi du 14 avril 1871 et le titre II de celle 10 avril 1871 lui sont applicables relativement aux conditions de l'électorat et de l'éligibilité. Le titre II de la loi du 22 juin 1833 règle ce qui concerne les services. Enfin sont maintenues les dispositions des lois du 10 mars 1838 et du 18 juillet 1866 en ce qui regarde les attributions (V. n° 664).

Nous n'entrerons pas dans le détail des différences qui séparent le conseil général de la Seine des autres conseils généraux, soit quant à l'organisation, soit

(1) V. *Lois administratives*, p. 330.
(2) V. *Lois administratives*, p. 335.
(3) V. *Lois administratives*, p. 1282.

quant aux attributions. Nous nous contenterons de les résumer dans les tableaux suivants :

Tableau A.

Différences quant à l'organisation.

CONSEIL GÉNÉRAL de la Seine.	CONSEILS GÉNÉRAUX des autres départements.
1° Le Conseil général de la Seine se compose des membres du Conseil municipal de Paris et de *huit* membres élus dans les arrondissements de Sceaux et de St-Denis, à raison d'un membre par canton (L. 16 septembre 1871).	1° Les Conseils généraux des départements sont composés d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département (L. 10 août 1871, article 4).
2° Le Conseil général de la Seine est élu pour trois ans et se renouvelle intégralement (L. 21 mai 1873).	2° Les Conseils généraux des départements sont élus pour *six* ans et renouvelés par moitié tous les *trois* ans (L. 10 août 1871, art. 21).
3° L'époque de ses sessions ordinaires n'est pas fixée par la loi. Il ne peut se réunir s'il n'a pas été convoqué par le préfet, en vertu d'un décret du Président de la République qui détermine l'époque et la durée de la session (L. 22 juin 1833, art. 12).	3° L'époque de leurs sessions ordinaires est fixée par la loi (L.L. 10 août 1871, art. 23, et 12 août 1876).
4° Ses séances ne sont pas publiques. (L. 22 juin 1833, art. 13).	4° Leurs séances sont publiques en principe (L. 10 août 1871, art. 28).
5° Il n'a pas de *commission départementale*.	5° Ils ont une *commission départementale* (V. nos 645 et suiv.) qui constitue une des principales innovations de la loi de 1871 (art. 2 et 69).

Tableau B.

Différences quant aux attributions.

CONSEIL GÉNÉRAL de la Seine.	CONSEILS GÉNÉRAUX des autres départements.
1° Le Conseil général de la Seine *statue définitivement* sur un moins grand nombre d'affaires que les conseils généraux des départements. Ces affaires sont énumérées dans l'art. 1er de la loi du 18 juill. 1866 qui ne renferme que seize numéros.	1° Les Conseils généraux des départements ont un pouvoir de décision définitive beaucoup plus étendu que celui du Conseil général de la Seine. Les affaires sur lesquelles ils *statuent définitivement* sont énumérées dans l'art. 46 de la loi du 10 août 1871 qui renferme 26 numéros.
2° Il résulte de la première différence que le nombre des affaires sur lesquelles le Conseil général de la Seine est seulement appelé à *délibérer* est plus étendu.	2° ... Par contre, les conseils généraux des départements *délibèrent* sur un plus petit nombre d'affaires.
3° Le Conseil général de la Seine n'exerce pas de tutelle administrative sur les communes du département.	3° Les Conseils généraux des départements exercent une tutelle administrative sur les communes en ce qu'ils sont appelés à délibérer sur les demandes des conseils municipaux pour l'établissement ou le *renouvellement* des taxes d'octroi et pour la suppression ou le changement des foires (L. 1871, art. 46, n° 2°, et art. 48, n° 4).
4° Il ne peut voter aucun emprunt ni aucune imposition extraordinaire. Une loi est toujours nécessaire (L. 24 juillet 1867, art. 17).	4° Ils peuvent voter des impositions extraordinaires dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finance, et des emprunts remboursables dans un délai n'excédant pas *quinze* années (art. 40).

§ 2. Des conseils d'arrondissement de la Seine.

1106. La ville de Paris n'a pas de conseil d'arrondissement, car il se confondrait avec le conseil municipal, puisqu'elle forme à elle seule tout l'arrondissement (L. 20 avril 1834, art. 9). Les arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux ont chacun un conseil d'arrondissement composé de *neuf* membres.

SECTION III

ADMINISTRATION CONTENTIEUSE.

1107. Le conseil de préfecture de la Seine a été réorganisé par les décrets des 30 décembre 1862 (1) et 17 mars 1863 (2), et par la loi du 23 mars 1878. Il présente, quant à son organisation, les trois différences suivantes avec les autres conseils de préfecture :

1° Il n'est pas présidé par le préfet. Il a un président spécial nommé par décret ;

2° Il est divisé en deux sections entre lesquelles sont réparties les affaires administratives et les affaires contentieuses ;

3° Il est composé de neuf membres, y compris le président.

CHAPITRE II

VILLE DE PARIS.

Nous nous bornerons à donner quelques notions historiques sur l'organisation municipale de la ville de Paris et sur les dérogations que présente la législation actuelle relativement aux attributions du corps municipal.

(1-2) V. *Lois administratives*, p. 203.

SECTION I

NOTIONS HISTORIQUES.

1108. L'origine de l'administration de la ville de Paris remonte au *collège des nautoniers*, riche et puissante corporation de bateliers qui exploitaient le transit du fleuve et transportaient les marchandises par eau de la haute Seine dans la basse. Les membres de cette compagnie nommés *pairs bourgeois*, devinrent les chefs de la commune. A leur tête était le *maître de la marchandise de l'eau*. Plus tard, ces noms firent place à ceux *d'échevins* et de *prévôt des marchands*. A la veille de la Révolution, la municipalité de Paris était divisée en *bureau* et en *corps de ville* (1).

Le bureau était chargé de l'action ; il se composait du *prévôt des marchands*, de quatre *échevins* et d'un *procureur du roi et de la ville*. Le corps de ville était formé de vingt-six *conseillers du roi* et de seize *quarteniers* (2), délibérant avec les membres du bureau. — Quant à la police, elle relevait de l'autorité judiciaire.

(1) Le corps de ville qui était organisé au treizième siècle avait pris pour armes un vaisseau d'argent sur *champ de gueules* (rouge) surmonté d'une bande bleue fleurdelisée avec la devise : *Fluctuat nec mergitur ;* soit que son choix eût été déterminé par la forme de l'île de la Cité, qui, suivant un vieil historien, ressemble à un *navire échoué au fil du fleuve ;* soit plutôt en mémoire de l'antique compagnie des *nautes* de la Seine. — Le corps de ville tint d'abord ses assemblées à la *maison de marchandise*, dans la *vallée de misère* (aujourd'hui quai de la Mégisserie) ; puis dans une maison qualifiée de *parloir aux bourgeois*, sur l'emplacement de laquelle s'élève aujourd'hui l'immeuble occupé par la librairie Marescq aîné (rue Soufflot, n° 20).

(2) On entendait par *quarteniers* les officiers préposés à la surveillance d'un quartier. Paris était divisé en seize quartiers : d'où le nom donné au comité insurrectionnel *des seize* qui pendant la Ligue terrorisa Paris :

> A Paris, seize quarteniers,
> A Montfaucon, seize piliers,
> C'est à chacun son bénéfice.
> (*Satire Ménippée.*)

1109. Loi du 27 juin 1790 (1). — Après 1789, la loi du 27 juin 1790 organisa la municipalité de Paris. Cette loi établit un maire, un procureur de la commune, deux substituts de ce procureur, *seize* administrateurs, *trente-deux* conseillers, *quatre-vingt-seize* notables, formant un conseil général de *cent quarante-quatre* membres; *quarante-huit sections*, chacune avec son président, son commissaire de police, son assemblée particulière et ses armes; la garde nationale pour armée; le commandant de cette garde pour général; les *quarante-huit* commissaires de police pour surveiller. Telle était alors l'organisation formidable de la municipalité de Paris, investie d'une force de fait plus considérable que celle de l'Assemblée nationale.

1110. Loi du 19 vendémiaire an IV (2). — Conformément à l'article 193 de la constitution de l'an III (3), la loi du 19 vendémiaire an IV avait divisé Paris en douze municipalités cantonales composées de *sept* membres et reliées par un *bureau central* de *trois* membres, pour les objets jugés indivisibles par le corps législatif. La police et les subsistances avaient été déclarées objets indivisibles d'administration. En conséquence elles étaient du ressort du bureau central pour la partie ordonnative. Quant à l'exécution des mesures à prendre, elle pouvait être déléguée en tout ou en partie, à chaque municipalité, pour ce qui la concernait.

1111. Loi du 28 pluviôse an VIII (4). — L'article 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII avait établi dans chacun des douze arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints, chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil. Le préfet de la Seine avait la représentation légale de la commune et le pré-

(1) V. *Lois administratives*, p. 307.
(2) V. *Lois administratives*, p. 163.
(3) V. *Lois administratives*, p. 157.
(4) V. *Lois administratives*, p. 320.

fet de police, ayant sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités, avait la direction de la police municipale. Le conseil de département remplissait les fonctions de conseil municipal. Ce système avait été maintenu à peu près par la loi du 20 avril 1834 (1) ; seulement les maires et les adjoints au lieu d'être nommés directement par le chef du pouvoir exécutif, étaient choisis par lui, sur une liste de *douze* candidats nommés par les électeurs de l'arrondissement. Le conseil municipal se composait des *trente-six* membres élus par les douze arrondissements pour faire partie du conseil général du département de la Seine.

1112. Révolution de 1848. — Un arrêté du Gouvernement provisoire du 24 février 1848 établit à la tête de l'administration, un *maire central*, assisté de deux adjoints, relevant directement du gouvernement, et ayant sous ses ordres la préfecture de police.

SECTION II

LÉGISLATION ACTUELLE.

1113. L'organisation actuelle est régie par la loi du 11 avril 1871. Paris est divisé en *vingt* arrondissements, comprenant chacun quatre quartiers. Nous avons déjà vu (n° 1101) que le préfet de la Seine a l'administration économique et la représentation légale de la ville et que le préfet de police a la direction de la police municipale. Il nous reste à dire quelques mots sur les maires et adjoints des vingt arrondissements et sur le conseil municipal.

§ 1er. Maires et adjoints.

1114. Les maires et adjoints des vingt arrondisse-

(1) V. *Lois administratives*, p. 326.

ments, avons-nous dit (V. n° 539), ne sont que des auxiliaires adjoints à la mairie centrale. On pourrait même dire, n'étaient la gratuité de leurs fonctions et l'espèce de magistrature qu'ils exercent relativement à l'état civil, que ce sont des employés de la ville (1). Il y a un maire et *trois* adjoints par arrondissement. Ils sont nommés par le président de la République. Il y a incompatibilité entre les fonctions de maire ou d'adjoints et celle de conseiller municipal. C'est la seule incompatibilité que prononce la loi, et elle se comprend facilement. Les maires de Paris, en effet, ne peuvent pas être appelés à contrôler, comme conseillers municipaux, le préfet auquel ils doivent obéir comme maires. La plupart des attributions ordinaires des maires étant conférées à Paris au préfet de la Seine et au préfet de police, il ne leur reste que quelques attributions parmi lesquelles nous citerons les suivantes :

1° Ils sont chargés de l'état civil (L. 28 pluviôse an VIII, art. 13) ;

2° Ils font partie de la commission qui assiste le juge de paix dans le choix des citoyens qui doivent figurer sur la liste des jurés ;

3° Ils forment et révisent les listes électorales de leur arrondissement (Décr. 2 février 1852, art. 1 et 2) ;

4° Ils dressent et publient la liste de recensement des jeunes gens qui ont accompli leur vingtième année, et reçoivent les engagements militaires (L. 27 juillet 1872, art. 5 et 50) ;

5° Ils sont membres du conseil de fabrique (Ordonn. 12 janvier 1825) ;

6° Ils surveillent les écoles publiques ou privées (L. 15 mars 1850, art. 43) ;

(1) V. Leneveux, *Paris municipal*, p. 10 ; — Simonet, *Leçons de droit administratif et de droit civil*, deuxième fascicule, p. 212 et suiv. ; — Maurice Block, *Organisation municipale de Paris*, p. p. 29.

7° En matière de contributions, ils reçoivent les demandes en décharge ou en réduction des contribuables (L. 2 messidor an VIII); ils procèdent à l'examen de la matrice des patentes (L. 25 avril 1844, art. 20); ils reçoivent les déclarations relatives à la taxe municipale sur les chiens (Décr. 4 août 1855, art. 5) (1).

§ 2. Conseil municipal.

1115. Les règles spéciales au conseil municipal de Paris ne concernent que l'organisation. Ses attributions sont les mêmes que celles des autres conseils municipaux, sauf en ce qui concerne le budget, les impositions extraordinaires et les emprunts.

A. — Organisation.

1116. Composition du conseil. — Le conseil municipal de Paris est composé de *quatre-vingts* membres, élus dans chaque arrondissement, au scrutin individuel à raison d'un membre par quartier.

1117. Incapacités et incompatibilités. — Aux termes de l'art. 15 de la loi du 14 avril 1871, les incapacités et les incompatibilités établies par la loi de 1833 sur les conseils généraux, sont applicables au conseil municipal de Paris, indépendamment de celles qui sont établies par la loi sur l'organisation municipale. Les conseillers municipaux de Paris sont, en effet, appelés à remplir les fonctions de conseillers généraux dans le département de la Seine. Il est donc naturel que les incapacités et les incompatibilités qui frappent les uns atteignent les autres. En outre, il y a incompatibilité entre les fonctions de conseiller municipal de la ville de Paris et celles de maire ou d'adjoint.

(1) V. *Lois administratives*, p. 482.

1118. Règles relatives aux sessions. — Le conseil tient, comme les conseils des autres communes, quatre sessions ordinaires, dont la durée ne peut excéder *dix* jours, sauf la session où le budget est discuté qui peut durer *six* semaines. Au commencement de chaque session ordinaire, il nomme au scrutin secret et à la majorité son président, ses vice-présidents et ses secrétaires. Pour les sessions extraordinaires qui sont tenues dans l'intervalle, on maintient le bureau de la dernière session ordinaire (1). Le préfet de la Seine et le préfet de police ont entrée au conseil. Ils sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent.

1119. Division du conseil. — Pour faciliter le travail et le rendre plus approfondi, le conseil répartit ses quatre-vingts membres, en raison des aptitudes spéciales de chacun, en sept commissions permanentes, dont nous allons donner la liste avec leurs principales attributions.

1° *Commission des finances* (caisse municipale, emprunts, contributions, taxes, octroi, dégrèvements, non-valeurs, balance du budget).

2° *Commission de la mairie centrale* (mairies d'arrondissement, état civil, pompes funèbres, cimetières, recrutement, cultes, fabriques et consistoires, bibliothèques municipales, archives, musée municipal).

3° *Commission de la voirie* (alignements, classement, dénomination des rues, travaux du plan de Paris, trottoirs, balayage, éclairage, catacombes, omnibus, tramways).

4° *Instruction publique et assistance publique* (écoles communales, cours d'adultes, bourses dans les lycées et collèges, établissements de bienfaisance, acceptation de dons et legs, comptes du Mont de Piété).

5° *Commission de l'architecture et des beaux-arts* (promenades, squares, plantations, bois de Boulogne et de Vincennes,

(1) Le Conseil municipal de Paris est pour ainsi dire permanent. A chaque session ordinaire succèdent une série de sessions extraordinaires, pendant lesquelles il est convoqué deux ou trois fois par semaine.

kiosques, étalages, affichages, théâtres municipaux, fêtes et cérémonies publiques).

6° *Commission des eaux et égouts* (Eaux de Paris, dérivation des sources des vallées de la Dhuis et de la Vanne, puits artésiens, navigation, égouts, fosses d'aisances, voirie de Bondy).

7° *Commission du domaine de la ville* (Entrepôts, halles et marchés, abattoirs, poids et mesurage publics, autorisations de plaider, budget de la préfecture de police).

B. — Attributions.

1120. Nous avons dit que les attributions du conseil municipal de Paris étaient les mêmes que celles des autres conseils municipaux. Il n'y a d'exception que pour le budget, les impositions extraordinaires et les emprunts.

1121. Budget. — Le budget doit être approuvé par décret sur la proposition du ministre de l'intérieur. Un décret en conseil d'État est nécessaire pour l'approbation des traités à passer pour l'exécution, par entreprise, des travaux d'ouverture des nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux déclarés d'utilité publique. Il en est de même des traités portant concession, à titre exclusif ou pour une durée de plus de *trente* années, des grands services municipaux, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres (L. 24 juillet 1869, art. 15 et 16).

1122. Impositions extraordinaires et emprunts. — Aux termes de l'art. 17 de la loi du 24 juillet 1867, aucun emprunt, ni aucune imposition extraordinaire ne peuvent être établis que par une loi.

1123. Observation. — Ces dérogations aux règles ordinaires de la tutelle administrative sont applicables aux villes ayant *trois millions* de revenus (1).

(1) Ces villes sont : (outre Paris) Lyon, Marseille, Bordeaux et Rouen. Le chiffre de trois millions de revenus doit être calculé sur la moyenne des recettes ordinaires pendant les trois derniers exercices.

CHAPITRE III

VILLE DE LYON.

1124. L'organisation municipale de Paris a été étendue à la ville de Lyon, par la loi du 4 avril 1873 (1). Il y a lieu cependant de signaler quelques règles spéciales relativement au préfet du Rhône, aux maires et adjoints et au conseil municipal.

§ 1er. Préfet du Rhône.

1125. Le préfet du département du Rhône exerce les fonctions qui appartiennent à Paris au préfet de la Seine et au préfet de police. Il est donc à la fois : *préfet d'administration*, *préfet de police et maire*. Sa compétence s'étend même, en matière de police municipale, dans deux communes du département de l'Ain (*Rillieux et Miribel*).

§ 2. Maires et adjoints.

1126. Lyon est divisé en six arrondissements municipaux. Il y a un maire et deux adjoints par arrondissement. Ils sont choisis par le président de la République. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil, et ont les mêmes attributions que celles expressément conférées par des lois spéciales aux maires et adjoints de la ville de Paris.

§ 3. Conseil municipal.

1127. La ville de Lyon est divisée, pour les élections municipales, en *trente-six* sections nommant cha-

(1) V. *Lois administratives*, p. 1280.

cune un conseiller municipal, au scrutin individuel et à la majorité absolue des suffrages. Le tableau des sections est arrêté par un décret délibéré en conseil d'État et ne peut être modifié que dans la même forme.

DEUXIÈME PARTIE

LOIS ADMINISTRATIVES.

1128. C'est une des grandes difficultés du droit administratif que de trouver une classification rationnelle embrassant toutes les matières administratives. Les uns (1), transportant en cette matière la division des Institutes, exposent successivement les règles relatives aux personnes, aux choses et aux actions. Les autres (2) classent les lois administratives en les rattachant aux grands intérêts généraux : *fortune publique*, *sécurité*, *bien-être matériel*, *bien-être moral et intellectuel*, *bienfaisance publique*. D'autres enfin (3) prennent pour base de leur classification, le lien de connexité qui rattache le droit administratif au droit public et étudient successivement les lois administratives qui appliquent, limitent et réglementent les droits primordiaux qui sont la base du droit public des Français. N'ayant pas entrepris de faire un *cours méthodique de droit administratif*, mais un simple manuel à l'usage des examens, nous nous bornerons à suivre, dans l'étude des lois administratives,

(1) V. MM. Batbie, *Précis du cours de droit public et administratif*; — De Gioannis Gianquinto, *Cours de droit public et administratif*.
(2) M. Vuatrin, *à son cours*.
(3) V. M. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. I, p. 32.

les indications du programme, en commençant par les *notions approfondies*.

1129. Nous diviserons donc notre dernière partie en sept livres :

Livre I. — De l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Livre II. — De la voirie et des alignements.

Livre III. — Des établissements dangereux, incommodes et insalubres.

Livre IV. — Du domaine public, fluvial et maritime.

Livre V. — Des associations syndicales.

Livre VI. — Des travaux publics.

Livre VII. — Des impôts.

LIVRE PREMIER

DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE (1).

1130. Textes à consulter. — L. du 28 pluviôse an VIII (art. 4); — Art. 545 C. civ.; — L. du 16 sept. 1807 (titre XI); — L. du 8 mars 1810; — L. du 30 mars 1831 ; — Ord. du 18 sept. 1833 (*Tarif des frais*); — L. du 21 mai 1836 (art. 4); — L. du 3 mai 1841 ; — L. du 13 avril 1850; — Décr. du 26 mars 1852; — L. du 27 juillet 1870.

1131. Division. — Nous diviserons cette importante matière en trois titres. Dans le premier titre, nous

(1) Consulter principalement parmi les nombreux auteurs qui ont écrit sur l'expropriation pour cause d'utilité publique : Daffry de la Monnoye, *théorie et pratique de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;* — Delalleau, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique.* — De Peyrony et Delamarre, *Commentaire théorique et pratique des lois d'expropriation pour cause d'utilité publique.*

ferons l'historique et nous exposerons les principes généraux du sujet; dans le second titre, nous traiterons de l'expropriation dans les cas ordinaires; et dans le troisième, de l'expropriation dans certains cas exceptionnels.

TITRE PREMIER

DÉFINITION. — HISTORIQUE. — PRINCIPES GÉNÉRAUX.

§ 1er. Définition.

1132. Qu'est-ce que l'expropriation pour cause d'utilité publique?

L'expropriation pour cause d'utilité publique, appelée dans l'ancien droit *retrait d'utilité publique*, est le droit qui appartient à l'État, au département et à la commune, de forcer un particulier à céder sa propriété pour un motif d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité. Ainsi le caractère essentiel de l'expropriation c'est la *transmission de la propriété*. Ce n'est que dans ce cas qu'il y a lieu à l'application nécessaire de la loi de 1841. Dans les différentes atteintes portées à la propriété privée par l'exécution des travaux publics, il y a expropriation toutes les fois qu'une propriété passe d'un particulier à l'État, au département ou à la commune. Dans tous les autres cas, quelle que soit l'étendue du dommage, il n'y a pas expropriation.

§ 2. Notions historiques.

1133. Quelle a été successivement la législation en cette matière?

L'expropriation a dû être en usage dans tous les temps et dans tous les pays. Merlin cite un texte qui

semble prouver qu'elle était connue des Hébreux (1). Les Romains qui, suivant l'expression de M. Batbie, furent les plus grands constructeurs de l'antiquité, la connaissaient certainement (2). Dans l'ancien droit, elle avait été consacrée par plusieurs actes législatifs (3), mais son exercice n'avait pas été réglementé. La *déclaration des droits de l'homme*, placée en tête de la Constitution de 1791, posa en principe, dans son art. 17, que la propriété étant inviolable et sacrée, « nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la *nécessité publique*, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'*une juste et préalable indemnité*. » Ce principe fut reproduit par les Constitutions de 1793 et de l'an III, passé sous silence par celle de l'an VIII, et finalement consacré par l'art. 545 du Code civil, qui, au lieu de la *nécessité*, n'exigea plus que l'*utilité publique*. Quant à ses moyens d'application, il faut distinguer quatre périodes :

1134. Première période. — *Lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre 1807* (4).

Sous la Constitution de l'an VIII, un avis du conseil d'État du 18 août 1807, avait décidé que le concours de l'autorité législative n'était pas nécessaire pour autoriser l'expropriation et qu'un décret était suffisant. L'expropriation et même la dépossession s'opéraient par le seul fait de l'autorisation des travaux, et le conseil de préfecture fixait l'indemnité (L. 28 pluviôse,

(1) *Dixit David ad Ornan : Da mihi locum areæ tuæ, ut ædificem in ea altare Domino, ita ut quantum valet argenti accipias, et cesset plaga à populo* (*Paralipom.*, lib. I, cap. XXI, *vers.* 22). — Voir Merlin, *Rép.*, v° *Retrait d'utilité publique*.

(2) Ce point a été mis hors de doute par la savante dissertation de M. Fresquet insérée dans la *Revue historique* (mars et avril 1860). Les textes invoqués dans cette discussion sont la loi 27 du Dig. *Ad legem Juliam de adulteriis*, la loi I, § 18, *De quæstionibus*, et au code Théodosien, plusieurs textes du titre *De operibus publicis*.

(3) Ordonnance de Philippe le Bel de 1303, édit. de 1666 ; arrêt du conseil de 1705 ; Lettres patentes de 1719.

(4) V. *Lois administratives*, p. 177 et 1104.

art. 4). Rien ne fut changé à cet état de choses par la loi de 1807. Comme on le voit, la propriété était livrée à l'arbitraire de l'administration.

1135. Deuxième période. — *Loi du* 8 *mars* 1810 (1).

Ce système avait soulevé d'énergiques réclamations. Ces réclamations émurent, paraît-il, l'homme de Brumaire, qui, dans une note à sensation, datée de Schœnbrunn, le 29 septembre 1809, et adressée à Cambacérès, introduisit un principe nouveau : *l'intervention de l'autorité judiciaire*. En conséquence, la loi du 8 mars 1810 décida que l'expropriation s'opérerait par l'*autorité de justice* (art. 1er). L'utilité publique était déclarée par décret (art. 3), et l'indemnité fixée par les tribunaux (art. 16). L'indemnité devait être *préalable*, mais en cas de *circonstances particulières* (qui n'étaient pas difficiles à trouver), on pouvait, en payant tous les six mois les intérêts de la somme allouée, en retarder le payement pendant trois ans après la prise de possession (art. 20, § 2).

1136. Troisième période. — *Loi du* 7 *juillet* 1833 (2).

D'après cette loi, le droit de déclarer l'utilité publique appartient, selon la nature des travaux, au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif. Une *loi* est nécessaire pour les grands travaux publics, une *ordonnance* suffit pour les travaux de moindre importance. L'autorité administrative détermine les propriétés sur lesquelles l'expropriation doit porter, le pouvoir judiciaire la prononce, et un jury spécial de propriétaires fixe l'indemnité.

1137. Quatrième période. Législation actuelle. — *Loi du* 3 *mai* 1841 (3).

La loi de 1833 constituait un progrès notable, mais on lui reprochait certaines lenteurs de procédure, l'obs-

(1) V. *Lois administratives*, p. 1109.
(2) V. *Lois administratives*, p. 1125.
(3) V. *Lois administratives*, p. 1135.

curité de certains articles et une lacune importante. La loi de 1833, en effet, n'avait pas prévu le cas d'urgence. Elle se bornait, dans son article 66, à renvoyer à la loi du 30 mars 1831, relative aux travaux de fortifications ; mais il n'existait, pour les travaux ordinaires, aucun moyen d'abréger les formalités prescrites. La loi de 1841 a eu pour but principal de combler cette lacune. La loi nouvelle respecte tous les principes de l'ancienne loi, y apporte certaines améliorations de détail, et consacre un titre important à l'expropriation en cas d'urgence. Un sénatus-consulte du 25 décembre 1852, avait effacé la distinction faite par la loi de 1841, en décidant que la déclaration d'utilité publique aurait lieu, dans tous les cas, par décret (art. 4) ; mais la loi du 27 juillet 1870 a reproduit, quant aux travaux entrepris par l'État, le principe de la loi de 1841 (1).

§ 3. Principes généraux

1138. Quelles sont les personnes qui peuvent exproprier ?

Jusqu'à ces derniers temps, les seules personnes qui pussent exproprier étaient l'État, le département, la commune (ou leurs concessionnaires), et les associations syndicales autorisées (L. du 27 juin 1865,

(1) On demande quelquefois aux examens quelles sont les modifications apportées par la loi de 1841 à la loi de 1833. Les principales sont : 1° l'art. 13, §§ 1 et 2 relatif aux formes suivant lesquelles on peut *traiter à l'amiable* pour les biens des incapables (n° 1137) ; — 2° l'art. 14, § 2, qui permet à la partie privée de saisir le tribunal si dans l'année de l'arrêté de cessibilité, l'administration n'a pas poursuivi l'expropriation (n° 1161) ; — 3° l'art. 17, § 2, qui réserve les droits des femmes, etc. sur l'indemnité (n° 1174) ; — 4° l'art. 39, § 4, qui défend au jury d'allouer une indemnité supérieure à la demande ou inférieure à l'offre (n° 1226 *bis*) ; — 5° l'art. 42, § 1er, qui permet d'attaquer par la voie du recours en cassation, l'*ordonnance du magistrat directeur* (n° 1230) ; — 6° enfin le chapitre 1er du titre VII, relatif à l'expropriation en cas d'urgence (n° 1269).

art. 18) (1). Une loi du 24 juillet 1873 y a ajouté l'archevêque de Paris (2) !

1139. L'expropriation peut-elle s'appliquer aux meubles ?

La loi de 1841 ne s'applique qu'aux immeubles (3). Mais, comme le texte de l'art. 545 est général, il peut

(1) Le Code civil consacre dans certains cas une sorte d'expropriation au profit des particuliers : tels sont les cas de *mitoyenneté* (art. 661) ; *de retrait successoral* (art. 841), et de *retrait litigieux* (art. 1699) — Voir aussi les lois du 29 avril 1845 et du 11 juillet 1847 (art. 1er) *sur les irrigations* (art. 1 et 3). — Notons aussi que différents décrets ont autorisé la construction de chemins de fer particuliers d'embranchement, destinés à relier des établissements métallurgiques à une grande ligne de chemin de fer, avec privilège d'expropriation (V. décret du 27 juillet 1853, relatif aux houillères de Sorbier et décret du 28 octobre 1854, relatif à l'usine de Bourdon).

(2) On sait que dans la discussion de cette loi relative à l'église du S.-C. M. Batbie, à qui l'on opposait un passage de son livre (*Précis*, 3e édition), a répondu que dans son livre il parlait comme *docteur*, et à la Chambre comme *ministre* (V. Molière, *l'Avare*). Dans la 4e édition dudit précis, M. Batbie maintient cette distinction. « Il arrive tous les jours que les praticiens agissent d'après la jurisprudence et ne soutiennent plus les thèses qu'ils n'ont pas pu faire triompher. »

> Et de quelque côté que vint souffler le vent
> Il y tournait son aile, et s'endormait content.
> (Andrieux, *le Meunier de Sans-Souci.*)

Du reste, ce n'est là qu'une loi exceptionnelle. Comme le fait remarquer M. Ducrocq, le travail à exécuter ne rentrant pas dans ceux pour lesquels il faut une loi d'après la loi du 27 juillet 1870, l'intervention législative n'a été nécessaire que parce qu'il y avait dérogation aux principes généraux de l'expropriation (Ducrocq, t. II, p. 5).

(3) On s'est demandé si, pour la construction d'un tunnel, l'administration doit exproprier à la fois la superficie et le sous-sol. La Cour de cassation s'appuyant sur l'art. 553 du Code civil aux termes duquel la propriété d'un souterrain sous le bâtiment d'autrui peut être acquise par prescription, a décidé, contrairement à la Cour de Paris, que l'expropriation pouvait n'atteindre que le sous-sol (Cass., 1er avril 1866). — *Contra*, Foucart, t. II, n° 656. — L'expropriation ne s'applique aux *immeubles par destination* qu'autant qu'ils font corps avec l'immeuble auquel ils ont été attachés et ne peuvent en être détachés sans fracture ou détérioration matérielle. Quant aux *immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent* (usufruit, usage, habitation, servitude, actions immobilières) ils sont expropriés en même temps que l'immeuble et les titulaires conservent leurs droits sur l'indemnité.

arriver que l'État exige des particuliers le sacrifice de certains meubles. Cette expropriation est autorisée par certaines lois spéciales, *avec* ou *sans indemnité*. Nous citerons seulement : 1° la loi du 19 brumaire an III, sur les *réquisitions;* 2° la loi du 22 août 1791, relative au *droit de préemption* accordé à l'administration des douanes ; 3° la loi du 3 mars 1822, sur la *police sanitaire* qui permet de détruire, sans indemnité, les animaux et objets susceptibles de transmettre la contagion ; 4° la loi du 18 juillet 1866, qui a supprimé les offices de courtiers de marchandises ; 5° la loi du 2 août 1872, qui a exproprié les fabriques d'allumettes chimiques ; 6° enfin la loi du 1er août 1874, relative à la conscription des chevaux.

1140. La propriété intellectuelle peut-elle être l'objet d'une expropriation ?

Dans l'état de la législation aucune loi n'autorise cette expropriation (1). Cependant on peut voir une sorte d'expropriation dans l'arrêté du 13 nivôse an X et le décret du 25 août 1804, qui autorisent l'administration à retenir, en en payant l'estimation, les cartes, plans et mémoires trouvés lors de l'inventaire qui suit le décès d'un officier général, d'un intendant militaire, d'un officier de santé en chef des armées, d'un ingénieur du gouvernement, lorsque ces cartes, plans, etc., appartenaient au décédé et qu'ils sont jugés utiles au service de l'État. Citons aussi dans le même ordre d'idées, les art. 16 et 17 de la loi du 21 avril 1860, et l'art. 6 de la loi du 16 septembre 1807 qui, en matière de desséchement de marais et de découverte de mines, autorisent le

(1) Dans une législation nouvelle, il serait peut-être bon d'appliquer l'expropriation à la propriété littéraire. Ainsi tomberaient la plupart des objections faites par les partisans de la *propriété limitée* au système de la perpétuité. — En Angleterre, lorsque l'éditeur d'un livre utile se refuse à le réimprimer, toute personne peut se faire autoriser à le publier (V. Laboulaye, *Revue de législation et de jurisprudence*, 1852).

Gouvernement à disposer, sauf indemnité, des plans, études et découvertes.

1141. L'État peut-il acquérir par expropriation les monuments historiques et d'antiquité nationale?

Lors de la discussion, on avait proposé un amendement portant que tout monument historique, dont la conservation péricliterait entre les mains des détenteurs, pourrait être acquis par l'État. Cet amendement fut repoussé à la suite d'une discussion assez obscure, mais de laquelle il paraît ressortir qu'on a admis pour ce cas, le principe de l'expropriation, mais qu'on a jugé inutile de l'introduire dans une loi de procédure.

1142. L'expropriation peut-elle s'appliquer aux immeubles appartenant à des étrangers?

Oui; car aux termes de l'art. 5, les immeubles même possédés par des étrangers sont régis par la loi française. Il faut excepter toutefois les hôtels des ambassadeurs qui, en vertu de la fiction d'exterritorialité, sont censés situés en pays étranger. Il faudrait, dans ce cas, recourir à la voie diplomatique.

1143. En résumé, quelles sont les règles fondamentales en matière d'expropriation?

Ces règles sont au nombre de quatre :

1° Il faut qu'il y ait *transmission d'une propriété privée au domaine public;*

2° Il faut qu'il s'agisse d'*immeubles;*

3° Il faut qu'il s'agisse d'un *intérêt public*, et non d'un *intérêt particulier;*

4° Il faut une *indemnité préalable.*

TITRE II

EXPROPRIATION DANS LES CAS ORDINAIRES.

1144. De combien de périodes se compose une procédure d'expropriation?

Elle se compose de trois périodes, savoir :

1° La *déclaration d'utilité publique;*

2° La *translation de la propriété* à l'expropriant;

3° Le *règlement de l'indemnité.*

Dans la première intervient le pouvoir législatif ou administratif, dans la seconde, le pouvoir judiciaire, et dans la troisième, le jury.

CHAPITRE PREMIER

DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE.

(Art. 1 à 12.)

1145. Quelles sont les formes suivant lesquelles doit être constatée l'utilité publique?

Pour arriver à cette constatation, il faut passer successivement par trois phases principales, savoir :

1° L'autorisation des travaux et l'enquête qui la précède;

2° La désignation des localités sur lesquelles les travaux doivent avoir lieu;

3° La détermination des propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.

SECTION I

ENQUÊTE DE COMMODO ET INCOMMODO.

1146. Quelles sont les formes de l'enquête admi-

nistrative qui doit précéder l'autorisation des travaux ?

Les formes de cette enquête ont été tracées par une ordonnance du 18 février 1834 pour les travaux d'utilité générale, et par celle du 23 août 1835 pour les travaux d'intérêt communal (1). Elle est précédée d'un avant-projet auquel est joint un *mémoire descriptif* indiquant le but de l'entreprise et les avantages qu'elle présente (art. 2 et 3). Il est ouvert au chef-lieu du département (à la mairie pour les travaux d'utilité communale) des registres destinés à recevoir les observations auxquelles peut donner lieu l'entreprise projetée (art. 5), etc. Cette enquête prend, dans la pratique, le nom d'enquête *de commodo et incommodo*.

1147. Qu'arriverait-il si les formalités de l'enquête n'avaient pas été observées ?

Si l'utilité publique avait été déclarée par décret, le décret pourrait être attaqué pour excès de pouvoir devant le conseil d'État (2). Si, au contraire, les travaux avaient été autorisés par une loi, aucun recours ne serait possible. On peut citer comme exemple de ce dernier cas, le chemin de fer de Paris à Sceaux dont le projet n'a pas été soumis à l'enquête.

1148. L'autorité judiciaire aurait-elle le droit de refuser l'expropriation sous le prétexte que la formalité de l'enquête administrative n'aurait pas été accomplie ?

Non. L'article 14 dit que le tribunal prononce l'expropriation sur la production des pièces constatant que les formalités prescrites par l'art. 2 ont été remplies. Or c'est l'article 3 qui prescrit l'enquête (3).

(1) V. *Lois administratives*, p. 1133 et 1134.
(2) Arrêté du conseil d'État des 27 mai 1836 et 26 décembre 1838.
(3) V. MM. Batbie, *Précis du cours de droit public et administratif*, 4e édit., p. 510 ; — Delalleau, *Traité de l'expropriation*, t. I, n° 309 ; — Herson, *de l'Expropriation*, n° 63 ; — *Contrà*, Cass., 13 janvier 1840.

SECTION II

AUTORISATION DES TRAVAUX.

1149. Comment a lieu l'autorisation des travaux?

L'art. 3 de la loi de 1841 faisait une distinction. Pour les grands travaux publics (routes royales, canaux, chemin de fer, canalisation des rivières, bassins et docks), *une loi était nécessaire;* pour les travaux de moindre importance (ponts, routes départementales, canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de 20,000 mètres de longueur), *une ordonnance royale était suffisante* (1). Le sénatus-consulte du 25 octobre 1852 modifia sur ce point la loi de 1841. Un décret fut suffisant, dans tous les cas, pour déclarer l'utilité publique. Enfin la loi du 27 juillet 1870 est revenue au système de la loi de 1841, en exigeant tantôt une loi, tantôt un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, selon la distinction posée par l'art. 3 précité. Cette loi de 1870 ne s'applique pas, du reste, aux travaux des départements et des communes pour lesquels, aux termes du sénatus-consulte de 1852, il suffit d'un simple décret.

SECTION III

DÉSIGNATION DES LOCALITÉS.

1150. Comment a lieu la désignation des localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent être exécutés?

Cette désignation se trouve quelquefois dans la loi

(1) Sous l'empire des lois du 28 pluviôse an VIII, du 16 septembre 1807 et du 8 mars 1810, l'utilité publique était déclarée par un décret du chef du pouvoir exécutif. C'est la loi du 21 avril 1832 qui, dans son article 10, introduisit le principe qu'une loi serait désormais nécessaire. — C'est sans doute par suite d'une erreur de typo-

ou le décret qui déclare l'utilité publique. Si elle ne résulte pas de ces actes, elle est faite par un arrêté du préfet (art. 2).

SECTION IV

DÉTERMINATION DES PROPRIÉTÉS.

1151. Comment a lieu la détermination des propriétés soumises à l'expropriation ?

Par un arrêté du préfet, appelé *arrêté de cessibilité*, précédé d'une instruction préparatoire.

1152. En quoi consiste cette instruction préparatoire ?

Elle consiste dans une série de mesures qui sont réglées par la loi elle-même. C'est l'objet du titre II de la loi de 1841. Ces mesures peuvent se résumer ainsi :

1° **Confection d'un plan parcellaire** dressé, dans chaque commune, par les ingénieurs ou autres gens de l'art, indiquant les terrains ou édifices dont la cession paraît nécessaire (art. 4).

2° **Dépôt dudit plan à la mairie** de la situation des biens pendant huit jours à dater de l'avertissement, qui est donné collectivement aux parties intéressées, d'en prendre communication et d'y consigner leurs observations (art. 5 à 7). Cet avertissement est publié à son de trompe ou de caisse dans la commune, et affiché tant à la principale porte de l'église qu'à celle de la maison commune. Il est, en outre, inséré dans l'un des journaux de l'arrondissement ou du département (art. 6).

3° **Réunion au chef-lieu de la sous-préfecture d'une commission** chargée d'examiner les réclamations. Cette

graphie qu'on lit dans la 4e édition du *Précis* de M. Batbie (p. 508), que la loi du 7 juillet 1833 exigeait une loi dans tous les cas. L'art. 3 de cette loi contient, en effet, la distinction qui a été reproduite par l'art. 3 de la loi de 1841.

commission, présidée par le sous-préfet, se compose, en outre, de quatre membres du conseil général ou du conseil d'arrondissement, du maire de la commune où les propriétés sont situées, et de l'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux. Les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier ne peuvent en faire partie. Cette commission reçoit pendant huit jours les observations des intéressés. Elle donne son avis, et doit terminer ses opérations dans un délai de dix jours (art. 8 et 9). Si la commission propose des changements au tracé indiqué par les ingénieurs, le sous-préfet doit donner un nouvel avertissement collectif aux parties intéressées qui ont un nouveau délai de huit jours pour fournir leurs observations écrites (art. 10).

1152. Qu'est-ce que l'arrêté de cessibilité?

C'est la désignation définitive faite par le préfet, après la clôture de l'instruction préparatoire, des propriétés à exproprier. Cet arrêté doit être motivé ; il doit indiquer les noms des propriétaires, la situation et la contenance des terrains (1), et fixer l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession. L'arrêté de cessibilité ne peut être attaqué par la voie contentieuse, mais il est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir (2). — Dans le cas où la commission a pensé qu'il y avait lieu de modifier le tracé des travaux, le préfet ne peut rendre son arrêté de cessibilité qu'après la décision de l'administration supérieure.

1154. Ces formalités sont-elles nécessaires quand l'expropriation est demandée par une commune et dans un intérêt purement communal, ou lorsqu'il s'a-

(1) Cela résulte du rapprochement de l'art. 11 avec les art. 14 et 15. L'art. 14 dit que le tribunal prononce l'expropriation des terrains ou bâtiments *indiqués* dans l'arrêté du préfet. L'art. 15 veut qu'un extrait du jugement *contenant les noms des propriétaires* soit notifié aux intéressés. Cela suppose que cette indication se trouve dans l'arrêté de cessibilité.

(2) Arrêt du cons. d'État du 13 févr. 1874.

git de travaux d'ouverture ou de redressement de chemins vicinaux ?

Non ; aux termes de l'art. 12, les dispositions des art. 8, 9 et 10 relatives à la commission d'arrondissement ne sont pas applicables dans ce cas. L'examen de la commission est remplacé par l'avis du conseil municipal, et le préfet statue en conseil de préfecture. Mais, lorsque les travaux ne sont pas faits, dans l'intérêt et sur le territoire d'une seule commune, toutes les formalités redeviennent obligatoires. — Pour l'ouverture ou le redressement de chemins vicinaux, il faut recourir à l'expropriation. L'utilité publique est déclarée par la *commission départementale*.

CHAPITRE II

TRANSLATION DE LA PROPRIÉTÉ A L'EXPROPRIANT.

(Art. 13 à 20.)

1155. La loi veut qu'avant de recourir à l'autorité judiciaire l'administration essaye de traiter de gré à gré avec les propriétaires. Ce n'est qu'à défaut de cession amiable qu'elle est autorisée à provoquer un jugement. Il est donc rationnel que nous traitions de la cession amiable avant de nous occuper du jugement d'expropriation.

SECTION I

DE LA CESSION AMIABLE.

1156. Qu'est-ce que la cession amiable ?

C'est un traité qui intervient entre l'exproprié et l'expropriant relativement à la cession des biens nécessaires à l'exécution des travaux. Ce traité peut porter tout à la fois sur la cession et sur l'indemnité, ou seule-

ment sur la cession. — Dans ce cas, le tribunal se borne à donner acte de la cession et nomme un magistrat directeur du jury. Le traité peut aussi porter sur l'occupation immédiate (1).

1157. La loi ne favorise-t-elle pas la cession amiable ?

La loi favorise la cession amiable de deux manières :

1° *En simplifiant les règles du droit commun* auxquelles est soumise l'aliénation des immeubles appartenant à certaines personnes. Ces personnes sont les mineurs et interdits, les absents, les femmes mariées sous le régime dotal, les titulaires de biens faisant partie de majorats, les personnes morales (art. 13) ;

2° *En permettant de passer les contrats* dans la forme administrative (art. 56 et 58).

1158. Quelles sont les formes suivant lesquelles il est permis de traiter à l'amiable pour les biens des mineurs et autres incapables ?

L'art. 13 dispose que si des biens de mineurs, d'interdits, d'absents ou *autres incapables* sont compris dans les plans déposés en vertu de l'art. 5 ou dans les modifications admises par l'administration supérieure aux termes de l'art. 11, les *tuteurs*, les *envoyés en possession provisoire*, et *tous représentants des incapables* pourront, avec l'autorisation du tribunal, donnée sur simple requête, en la chambre du conseil et le ministère public entendu, consentir amiablement à l'expropriation (2). Ces dispositions sont applicables aux immeubles dotaux et aux biens faisant partie de majorats.

L'art. 13 ajoute que le tribunal ordonnera les *mesures de conservation et de remploi* qu'il jugera nécessaires.

Enfin l'art. 13 permet aux *préfets*, aux *maires* et au

(1) Les compagnies de chemins de fer ont souvent usé de ce moyen de commencer immédiatement les travaux.

(2) C'est la loi de 1841 qui a introduit ces dispositions : elles n'existaient pas dans la législation antérieure.

ministre des finances d'aliéner à l'amiable les biens des départements, des communes, des établissements publics et de l'Etat sans employer les formalités ordinaires.

1159. Dans quelle forme sont passés les actes contenant cession amiable?

D'après l'art. 56, ils *peuvent* être passés dans la forme des actes administratifs. C'est encore là une mesure de faveur qui a pour but d'éviter les frais d'un acte notarié. De plus, l'art. 58 prescrit leur visa pour timbre et leur enregistrement gratis, lorsqu'il y a eu lieu à la formalité de l'enregistrement. En outre, il n'est perçu aucun droit pour leur transcription au bureau des hypothèques.

SECTION II

DE L'EXPROPRIATION.

1160. Lorsqu'il n'est pas intervenu de traité amiable, il est nécessaire de recourir à l'expropriation. L'expropriation s'opère par *autorité de justice* (art. 1er), et c'est le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel les biens sont situés qui est chargé de la prononcer. Nous traiterons successivement :

1° Du jugement d'expropriation ;

2° Des effets du jugement ;

3° Des voies de recours contre le jugement.

§ 1er. Du jugement d'expropriation.

1161. Comment le tribunal est-il saisi?

En règle générale, le tribunal est saisi par le préfet qui transmet au procureur de la République, la loi ou le décret qui autorise l'exécution des travaux, l'arrêté de cessibilité et les pièces constatant l'accomplissement des formalités prescrites par l'art. 2 du titre Ier et par le ti-

tre II de la loi (art. 14). Par exception, le tribunal peut être saisi par la partie privée (V. n° 1161).

1162. Dans quel cas le tribunal est-il saisi par la partie privée?

Si dans l'année de l'arrêté de cessibilité, l'administration (1) n'a pas poursuivi l'expropriation, tout propriétaire dont les terrains bâtis ou non bâtis sont compris audit arrêté peut présenter au tribunal, par le ministère d'un avoué, une requête par laquelle il demande l'expropriation. Cette requête est communiquée par le procureur de la République au préfet, et le tribunal surseoit à statuer jusqu'à la réponse du préfet qui doit envoyer les pièces dans le plus bref délai (art. 14, § 2).

1163. Dans quel délai le tribunal doit-il statuer?

Lorsque le tribunal est saisi par le préfet, il prononce l'expropriation dans les trois jours, sur le réquisitoire *écrit* du procureur de la République. Lorsqu'il est saisi par la requête d'un propriétaire, il statue dans les trois jours qui suivent la réponse du préfet et l'envoi des pièces. Dans ce dernier cas, l'administration a toujours le droit de rapporter l'arrêté qui désignait le terrain à exproprier et servait de base à la réclamation du propriétaire.

1164. Quelle est la mission du tribunal appelé à prononcer l'expropriation?

Le tribunal n'est pas juge du fond. Il n'a pas à rechercher si les travaux ont le caractère d'utilité publique, ou s'il convient de préférer tel plan à tel autre. Sa mission se borne à vérifier si les formalités prescrites par la loi ont été remplies. Si elles n'ont pas été remplies, il refuse de prononcer l'expropriation.

1165. Le tribunal a-t-il à vérifier si l'enquête administrative a été régulièrement faite?

Non, car cette enquête a lieu dans l'intérêt général, et non dans l'intérêt des propriétaires.

(1) Cette disposition n'existait pas dans la loi de 1833; elle a été introduite par la loi de 1841.

1166. Quid, si les travaux ont été autorisés par un simple décret, alors qu'ils auraient dû l'être par une loi?

Le tribunal peut refuser de prononcer l'expropriation, car les formalités prescrites par la loi n'ont pas été remplies (1).

1167. Le jugement d'expropriation est-il un jugement contradictoire? Est-il nécessaire de mettre en cause les expropriés?

Non. Le tribunal prononce l'expropriation *in rem*. Lors de la discussion, on avait proposé d'ajouter à l'art. 14 les mots suivants : *sans qu'il soit nécessaire d'appeler en cause les propriétaires dont les biens sont sujets à l'expropriation ;* mais cet amendement fut rejeté comme inutile.

1168. Que doit contenir le jugement d'expropriation?

Il doit contenir: 1° les noms des propriétaires expropriés; 2° la désignation des terrains ; 3° l'indication de l'époque de la prise de possession ; 4° la nomination d'un juge chargé de remplir les fonctions de magistrat directeur du jury.

1169. Comment le jugement d'expropriation est-il porté à la connaissance des intéressés?

L'art. 15 établit une double publicité :

1° *Une publicité collective*, résultant de la publication à son de trompe ou de caisse et de l'affichage dans la commune d'un extrait du jugement ;

2° *Une publicité individuelle* résultant de la notification de cet extrait aux propriétaires, au domicile élu par eux dans l'arrondissement.

Dans le cas où cette élection de domicile n'aurait pas eu lieu, la notification sera faite au maire et au fermier, locataire ou régisseur de la propriété.

(1) V. MM. De Lalleau, n° 308; Gillon et Stourm, p. 65.

1170. Quelle est la raison de cette double publication?

La première a pour but de mettre en demeure certains intéressés de faire valoir leurs droits au moyen d'une intervention (V. n° 1187). La seconde fixe le point de départ d'un délai de huitaine pendant lequel le propriétaire doit faire connaître à l'administration les personnes qui ont sur l'immeuble des droits réglés par le Code civil ou des droits de servitude résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu (V. n° 1186).

§ 2. Des effets du jugement d'expropriation.

1171. Le jugement d'expropriation produit des effets quant aux propriétaires et quant aux tiers intéressés.

A. — Effets quant aux propriétaires.

1172. Quel est l'effet du jugement d'expropriation relativement aux propriétaires?

Le jugement d'expropriation opère la translation de la propriété de l'exproprié à l'expropriant (1).

Il en résulte:

1° Que le droit de l'exproprié est converti en une créance mobilière contre l'expropriant;

2° Que s'il se marie avant d'avoir touché l'indemnité, cette créance tombe dans la communauté;

3° Que la vente qu'il ferait de l'immeuble ne ferait que transférer à l'acquéreur ses droits à l'indemnité et la possession, et que l'acte ne serait passible que des droits dus pour une cession de *créance mobilière*.

(1) Certains auteurs ont prétendu que le jugement d'expropriation faisait passer l'immeuble dans le domaine public. V. la réfu-

4° Que l'exproprié est désormais incapable de conférer aucun droit réel sur l'immeuble ;

5° Que si l'immeuble vient à périr par cas fortuit, la perte est à la charge de l'expropriant en vertu de la règle : *res perit domino.*

1173. Comment peut-on concilier cet effet du jugement d'expropriation avec la règle de l'indemnité préalable?

L'exproprié conserve la possession jusqu'au payement de l'indemnité, et cette possession entraîne avec elle le droit de percevoir les fruits et l'exercice des actions possessoires. C'est seulement à la *dépossession* que s'applique la règle de l'*indemnité préalable*, et non à la translation de propriété qui est une conséquence immédiate du jugement (1).

B. — Effets quant aux tiers intéressés.

1174. Quels sont les tiers qui peuvent avoir des droits sur l'immeuble?

On peut les ranger dans quatre classes (2), savoir :

1° Ceux qui ont sur l'immeuble un démembrement de la propriété (*usufruit*, *servitudes*) ;

2° Ceux qui ont un droit personnel contre le propriétaire (*fermiers*, *locataires*, etc.) ;

3° Ceux qui ont une action en résolution ou en revendication ;

4° Les créanciers privilégiés ou hypothécaires.

tation de cette erreur dans le *Traité des ventes domaniales* de M. Ducrocq, p. 140 à 150. Il fait passer l'immeuble dans le domaine privé de l'État, du département ou de la commune.

(1) M. Cotelle a soutenu le contraire dans son *Cours de droit administratif*, etc., t. I, p. 446; mais cette doctrine est suffisamment réfutée par le texte de l'art. 14 qui porte que le *tribunal prononce l'expropriation*, et par la nécessité de la transcription, qui n'a lieu que pour les actes translatifs de propriété. — « *Ne confondons pas*, disait M. Rossi, à la Chambre des pairs, *la propriété et le fait de la détention de la chose.... On est réellement dépouillé de sa propriété quand le jugement d'expropriation a prononcé.* »

(2) V. M. Foucart, *Éléments de droit public ou administratif*, t. II, n° 672.

1175. Quel est, relativement aux tiers intéressés, l'effet du jugement d'expropriation?

Le jugement d'expropriation produit les effets suivants :

1° Il transforme tous les droits réels ou démembrements de la propriété en droits de créance sur le montant de l'indemnité ;

2° Il anéantit les actions en résolution, en revendication, et toutes autres actions réelles ;

3° Il résout de plein droit tous les baux et fait naître au profit des locataires un droit à une indemnité. — Il n'est pas nécessaire que ceux-ci justifient d'un bail *ayant date certaine*, en vertu de l'art. 1750. — On décide ainsi par analogie de l'art. 684 du Code de procédure civile qui, en matière de saisie immobilière, ne déclare pas nuls de plein droit les baux qui n'ont pas date certaine avant le commandement et décide seulement qu'ils pourront être annulés. — Le jury est juge de la sincérité des baux.

4° Il fait perdre aux créanciers privilégiés et hypothécaires le droit de surenchérir, et lui substitue celui d'exiger que l'indemnité soit fixée par le jury. Leurs droits se trouvent alors transportés sur cette indemnité. — On fait remarquer que c'est un des cas où le droit de préférence survit au droit de suite. — Mais, pour que les créanciers conservent ainsi leur droit de préférence sur le prix, il faut qu'ils se soient fait inscrire dans la *quinzaine* de la transcription du jugement. C'est ce que décide l'art. 17 par application à l'expropriation de la règle générale de l'art. 834 du Code de procédure. A défaut d'inscription dans ce délai, ils perdent tout droit même sur le prix. — Toutefois une réserve a été faite au profit des femmes mariées, des mineurs et des interdits qui peuvent exercer leurs droits sur l'indemnité, tant qu'elle n'a pas été payée ou que l'ordre n'a pas été réglé définitivement entre les créanciers (1).

(1) Cette réserve du droit des femmes, etc., est une innovation de la loi de 1841.

1176. Les dispositions de la loi de 1841 ont-elles été modifiées par la loi du 25 mars 1855, sur la transcription ?

Pour résoudre cette question, il est nécessaire de rappeler comment a été successivement réglée la transmission de la propriété immobilière, à l'égard des tiers. Sous l'empire de la loi de brumaire an VII, l'acheteur ne devenait propriétaire à l'égard des tiers que par la transcription. Le Code civil supprima la formalité de la transcription, non pas expressément, il est vrai, mais par prétérition. Dès lors le contrat de vente opéra, par sa seule force, transmission de la propriété au profit de l'acheteur. — Survint l'art. 834 du Code de procédure qui rendit à la transcription une importance nouvelle, non pas en dérogeant au principe que la propriété était transférée par le seul effet du contrat, mais en permettant aux créanciers ayant une hypothèque antérieure à l'aliénation, de prendre inscription sur l'immeuble dans la quinzaine de la transcription. Enfin la loi du 23 mars 1855 est revenue au système de la loi de brumaire. Désormais la transcription est nécessaire pour opérer la transmission de propriété à l'égard des tiers. Le délai de quinzaine de l'art. 834 est supprimé. Les créanciers qui n'ont pas pris inscription avant la transcription ne peuvent plus s'inscrire. — Ceci rappelé, on s'est demandé si la loi du 23 mars 1855 a modifié le système spécial de la loi de 1841, et spécialement si la transmission de la propriété est toujours produite par le jugement d'expropriation ou si elle n'a lieu que par la transcription. — L'intérêt de la question est sensible. Si l'on admet que l'expropriant ne devient propriétaire que par la transcription, il faut reconnaître à l'exproprié le droit de consentir de nouveaux baux, de constituer de nouvelles servitudes, et même d'aliéner l'immeuble dans l'intervalle du jugement et de la transcription. Il faut dire, en outre, que le délai de

quinzaine accordé par l'art. 17 aux créanciers hypothécaires a été abrogé par la loi de 1855.

Dans un premier système, on soutient, qu'en effet, la loi de 1855 a modifié la loi de 1841. L'art. 1er de la loi de 1855 exige la transcription pour tous les *actes entre-vifs translatifs de propriété ;* or le jugement d'expropriation est un de ces actes.

Dans un second système, enseigné par MM. Vuatrin et Batbie, on invoque le principe que les lois spéciales ne sont pas abrogées par les lois générales; *speciei per genus non derogatur.* Or la loi sur l'expropriation est une loi spéciale. La loi de 1855 a eu surtout pour but de parer aux inconvénients des transmissions occultes; mais en matière d'expropriation, il y a une publicité suffisante pour avertir les tiers.

1177. Le conservateur des hypothèques doit-il prendre l'inscription d'office en faveur du vendeur, conformément à l'art. 2108 ?

Oui; selon les uns, car l'expropriation est une vente. **Non;** selon l'opinion générale. Cette formalité serait inutile en présence du droit de rétention de la possession accordé à l'exproprié par l'art. 53 (1).

1178. Que faut-il entendre par droit de suite en matière d'expropriation ?

Le droit de suite, d'après le droit commun, est le droit qui appartient aux créanciers hypothécaires de faire remettre l'immeuble aux enchères. En matière d'expropriation, il est évident qu'il ne peut pas avoir le même sens. *C'est le droit qui appartient aux créanciers inscrits, d'exiger que l'indemnité soit arbitrée par le jury* (art. 17).

1179. Les formalités relatives à la publication et à l'affiche du jugement d'expropriation (art. 15), **à la transcription** (art. 16), **et à la purge des hypothèques** (art. 17). **sont-elles applicables aux contrats amiables ?**

(1) En ce sens, Cass. 13 janvier 1847 et 5 avril 1854.

Oui, d'après l'art. 19; mais l'administration peut, sauf les droits des tiers, et sans accomplir ces formalités, payer le prix des acquisitions dont la valeur n'excèderait pas 500 francs (1).

§ 3. Des voies de recours contre le jugement d'expropriation.

1180. Quelles sont les voies de recours contre le jugement d'expropriation?

Ce jugement n'est susceptible ni d'opposition ni d'appel; il ne peut être attaqué que par la voie du *recours en cassation;* et seulement pour *incompétence*, *excès de pouvoir* ou *vices de formes* (art. 20).

Il y a *incompétence*, lorsque le tribunal n'est pas celui de la situation de l'immeuble; *excès de pouvoir*, lorsqu'il envoie l'administration en possession de terrains non demandés, ou lorsqu'il prononce l'expropriation en l'absence des formalités prescrites par la loi; *vices de formes*, lorsque le jugement n'a point été rendu par le nombre de juges voulu par la loi. — On admet généralement, malgré la formule restrictive de l'art. 20, que le pourvoi peut avoir lieu également pour *violation de la loi*, d'après le principe général (2).

1181. Par qui, comment et dans quel délai est formé le pourvoi?

Le pourvoi peut être formé par l'administration, les propriétaires et tous ceux qui ont sur l'immeuble un droit propre que le jugement leur enlève (3). Il doit avoir lieu, par déclaration au greffe du tribunal, dans

(1) « L'expérience a prouvé que l'économie que l'administration « avait obtenue sur les frais de purge dépassait, dans une énorme « proportion, le montant des sommes qu'elle a eu à payer deux fois. » (Rapport de M. Dufaure à la Chambre des députés.)

(2) V. Cass. 6 janvier 1836.

(3) M. Vuatrin pense que les locataires ne seraient pas recevables à se pourvoir. M. Batbie est de l'avis contraire. V Précis, p. 526.

les *trois* jours de la notification du jugement. — Il est notifié, dans la huitaine, soit à la partie, soit au préfet ou au maire, suivant la nature des travaux.

1182. Comment est jugé le pourvoi ?

Le pourvoi est jugé par la chambre civile, sans examen préalable de la chambre des requêtes. — L'arrêt doit être rendu dans le mois, et, s'il est par défaut, il n'est pas susceptible d'opposition (art. 20).

1183. Le pourvoi est-il suspensif ?

Suivant la règle générale en matière civile(1) le pourvoi n'est pas suspensif. Le jugement d'expropriation peut donc être exécuté sur-le-champ, sauf l'action en dommages-intérêts, dans le cas où il serait cassé. — Dans ce cas, la Cour de cassation renvoie la cause devant un autre tribunal, et si ce tribunal ordonne l'expropriation, il doit nommer un magistrat directeur du jury qui devra être pris, non dans son sein, mais dans celui du tribunal de l'arrondissement de la situation des biens. La loi veut, en effet, que l'indemnité soit fixée par un jury choisi dans l'arrondissement où est située la propriété.

CHAPITRE III

DU RÈGLEMENT ET DU PAYEMENT DES INDEMNITÉS.

(Titres IV et V, art. 21 à 55.)

1184. Cette période est très importante. — Nous traiterons successivement :

1° Des mesures préparatoires ;

2° De la fixation de l'indemnité par le jury ;

3° Du règlement de l'indemnité poursuivie à la requête du propriétaire ;

(1) Par exception, le pourvoi est suspensif en matière civile, en cas de faux incident civil (C. procéd. art. 241).

4° Du payement des indemnités ;
5° De quelques dispositions diverses.

SECTION I

DES MESURES PRÉPARATOIRES.

(Art. 21 à 28.)

1185. Pour que le jury puisse fixer le montant de l'indemnité, il faut avant tout :

1° Que tous les ayants droit soient connus ;
2° Que l'administration leur ait fait des offres.

§ 1er Indication des ayants droit.

1186. Comment divise-t-on les ayants droit autres que le propriétaire ?

On peut les diviser en deux groupes :

1° Les uns que le propriétaire doit nécessairement connaître et qu'il est tenu de dénoncer à l'administration. L'art. 21 les énumère ;

2° Les autres que le propriétaire peut ne pas connaître, et qui doivent se révéler eux-mêmes. L'art. 21 les comprend sous la formule : *les autres intéressés.*

1187. Quels sont les ayant droit que le propriétaire doit faire connaître à l'administration (1) ?

Ce sont :

1° Les fermiers et locataires ;

2° Ceux qui ont des droits d'usufruit, d'habitation ou d'usage, *tels qu'ils sont réglés par le Code civil ;*

3° Ceux qui peuvent réclamer des servitudes *résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il est intervenu.*

Ces ayants droit ont, du reste, la faculté de se présenter d'eux-mêmes pour faire valoir leurs droits.

(1) Sous la loi de 1833 (art. 21), c'était au magistrat directeur du jury que la notification devait être faite.

1188 *bis*. Quelle est la sanction de cette obligation?

Le propriétaire qui n'a pas fait connaître à l'administration ces divers ayants droit reste seul chargé envers eux des indemnités qu'ils peuvent réclamer. L'administration expropriante est libérée, et le débat, s'il y a lieu, s'engagera entre le propriétaire et lesdits ayants droit devant les tribunaux civils.

1189. Quels sont les ayants droit qui doivent se faire connaître eux-mêmes?

La loi s'est contentée de désigner ces ayants droit par la dénomination générale de : *autres intéressés*, sans en donner l'énumération. — Il faut y comprendre :

1° Le véritable propriétaire, dans le cas où l'exproprié ne serait qu'un propriétaire apparent;

2° Ceux qui ont des actions réelles à exercer;

3° Ceux qui jouissent de droits d'usage, non réglés par le Code civil, tels que les droits de pacage, de pâturage, d'affouage et autres régis par le Code forestier;

4° Ceux qui réclament des servitudes établies par prescription ou constituées par les anciens propriétaires;

5° Les créanciers hypothécaires inscrits ou dispensés d'inscription.

1190. Dans quel délai doivent-ils se faire connaître?

D'après l'art. 21, ce serait dans le délai de huitaine, *à partir de l'avertissement énoncé en l'art.* 6, c'est-à-dire de l'avertissement donné aux parties de prendre communication du plan déposé à la mairie, de sorte qu'ils devraient intervenir avant l'arrêté de cessibilité, désignant les propriétés à exproprier. Tout le monde reconnaît que cette rédaction est vicieuse et que le délai de huitaine court de la publication du jugement d'expropriation, qui, d'après l'art. 15, est faite *de la manière indiquée en l'art.* 6 (1).

(1) V. Delalleau, t. I, p. 429; — Foucart, t. II, n° 680; — Gillon et Stourm, *Code des municipalités*, p. 61.

1191. Quelle est la sanction de leur obligation?

La sanction est la déchéance, aux termes de l'art. 21, § 2 : *Faute de quoi ils seront déchus de tous droits à l'indemnité.*

1192. Quelle est la nature de cette déchéance? Est-elle absolue ou n'a-t-elle d'effet que vis-à-vis de l'administration?

La question est controversée. Selon les uns, la déchéance est absolue et peut être invoquée même par le propriétaire. — Celui-ci n'a rien à se reprocher. Ce sont les ayants droit qui sont en faute. On ne peut pas laisser le propriétaire exposé pendant 30 ans à la réclamation d'une indemnité (1). — Selon les autres, au contraire, les intéressés, quoique déchus vis-à-vis l'administration, conservent la faculté de faire valoir sur l'indemnité allouée au propriétaire les droits qu'ils avaient sur l'immeuble. Autrement le propriétaire s'enrichirait à leurs dépens, puisqu'il a reçu une indemnité calculée comme si son fonds était libre (2).

1193. Quelle est la situation du sous-locataire? Est-il compris dans la première ou dans la deuxième classe des indemnitaires?

La loi n'a parlé que du locataire. Il faut donc ranger le sous-locataire dans la deuxième classe.

1194. Le locataire principal est-il tenu de faire connaître le sous-locataire sous peine de rester chargé de l'indemnité à son égard?

Non. Il ne reçoit pas le même avertissement que le propriétaire ; il ne peut donc pas être astreint au même devoir.

1195. Le locataire peut-il réclamer une indemnité quand son bail n'a pas acquis date certaine avant l'expropriation?

(1) En ce sens, M. Bathie, *Précis*, etc., p. 534 et 534 ; — Delalleau, n° 491.

(2) M. Vuatrin, *à son cours* ; — M. Foucart, t. II, n° 680.

Oui. Le jury est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui sont de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité.

1196. La clause par laquelle le preneur se désiste, en cas d'expropriation, de tout recours contre le bailleur emporte-t-elle renonciation au droit d'exiger une indemnité de l'exproprianf?

Non. L'expropriant est en dehors des clauses du contrat.

1197. L'expropriant peut-il, après le jugement d'expropriation, déclarer qu'il entend maintenir les baux?

Non. Les baux ont été résolus de plein droit par le le jugement.

§ 2. Des offres de l'administration.

1198. Comment et dans quel délai sont notifiées les offres?

Les offres, dont le montant est fixé par un arrêté du préfet, sont faites par un huissier ou par tout agent de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice (art. 57). — Elles sont affichées et publiées, et doivent avoir lieu dans les *six mois* du jugement d'expropriation, et *quinze jours* au moins avant la réunion du jury.

1199. Que doivent faire les intéressés qui ont reçu les offres de l'administration?

Ils doivent, dans la *quinzaine* qui suit la notification des offres, déclarer leur acceptation, ou, s'ils n'acceptent pas, faire connaître le montant de leurs prétentions (art. 24). — Dans le cas d'acceptation, il n'y a pas lieu à convoquer le jury.

1200. Comment faut-il interpréter le silence des intéressés?

Si les intéressés laissent passer le délai de quinzaine

sans répondre aux offres de l'administration, leur silence équivaut à un refus (1) et entraîne contre eux la condamnation aux dépens, quelle que soit l'estimation ultérieure du jury (art. 40).

1201. Quel délai est accordé aux représentants des incapables et des personnes morales?

Ils ont le délai d'*un mois* pour se faire autoriser, dans les formes prescrites par l'art. 13, à accepter les offres (V. n° 1157). Leur silence équivaut à un refus, mais il n'entraîne pas nécessairement la condamnation aux dépens (art. 40 combiné avec les art. 25 et 26).

1202. Comment doit-on procéder lorsque parmi les indemnitaires, les uns acceptent et les autres refusent?

Rien n'est plus simple, lorsque les intérêts sont distincts. Les intéressés qui n'ont pas accepté sont seuls cités devant le jury; mais il y a des circonstances où les intérêts sont liés. Ainsi, nous verrons (V. n° 1224) qu'en cas d'*usufruit*, le jury ne fixe qu'une seule indemnité, eu égard à la valeur totale de l'immeuble, et que le nu-propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant de l'indemnité (art. 39, § 2). Supposons maintenant que l'administration offre 50,000 francs. Le nu-propriétaire accepte; l'usufruitier refuse, et il obtient du jury 75,000. Comment règlera-t-on leur situation? L'usufruitier aura le revenu de 75,000 fr.; mais à l'expiration de l'usufruit, l'administration reprendra 25,000. Ou bien l'usufruitier accepte les 50,000 fr. et le nu-propriétaire obtient 75,000. Celui-ci prendra 25,000 fr., et l'usufruitier aura la jouissance de 50,000 fr.

1203. Que doit faire l'administration lorsque ses offres ne sont point acceptées?

A défaut d'acceptation de ses offres dans le délai de

(1) M. Herson a soutenu que le silence des intéressés équivaut à l'acceptation (*Exproprr. pour cause d'utilité publique*, n° 289); mais son opinion est universellement rejetée.

quinzaine (art. 24) ou d'un mois (art. 27), l'administration cite devant le jury les intéressés non acceptants. La citation contient l'énonciation des offres qui ont été refusées (art. 28). Ceux qui auraient été omis peuvent intervenir devant le jury.

SECTION II

DE LA FIXATION DE L'INDEMNITÉ PAR LE JURY.

(Art. 29 à 53.)

1204. Nous traiterons dans cette section :
1° De l'organisation du jury ;
2° De la procédure du jury ;
3° De la fixation des indemnités ;
4° Des voies de recours.

§ 1er. Organisation du jury.

1205. Comment est organisé le jury ?

Le jury est formé à l'aide de trois listes : la liste annuelle, la liste de session, la liste de jugement.

1206. Comment est formée la liste annuelle ?

Elle est dressée chaque année par le conseil général dans sa session d'août, et dure jusqu'à la formation de la liste nouvelle. Il y a autant de listes que d'arrondissements. Elle est composée de 36 à 72 jurés pris parmi les électeurs, ayant un domicile réel dans l'arrondissement (1). Pour le département de la Seine, où il n'y a

(1) On dit quelquefois que le conseil général choisit les jurés sur la liste du jury criminel (V. Cabantous, 5e édition, n° 587). C'est une erreur. L'art. 29 de la loi de 1841 disait, il est vrai, que le conseil général choisit les jurés *tant sur la liste des électeurs que sur la deuxième partie de la liste du jury ;* mais cette deuxième partie de la liste du jury a été supprimée (V. la loi du 31 mai 1850 et celle du 4 juin 1853). Aujourd'hui tout électeur peut être juré (V. M. Batbie, *Précis*, etc., p. 539, et De Lalleau, t. I, n° 442, 6e éd.).

qu'un seul tribunal, il n'y a qu'une seule liste, et le nombre des jurés est de 600 (art. 29). Il est de 200 pour l'arrondissement de Lyon (L. du 22 juin 1854).

1207. Comment est formée la liste de session?

Lorsqu'il y a lieu de recourir à un jury spécial, la première chambre de la cour d'appel, dans les départements qui sont le siège d'une cour; et, dans les autres, la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire (1) *choisit, en chambre du conseil*, sur la liste dressée par le conseil général pour l'arrondissement dans lequel ont lieu les expropriations, 16 *jurés et* 4 *jurés supplémentaires*. Ne peuvent être choisies les personnes intéressées à l'expropriation (*propriétaires, locataires, créanciers inscrits*, etc.) (2), et sont dispensés, s'ils le requièrent, les septuagénaires (art. 30, §§ 2 et 3).

1208. Pourquoi le jury spécial n'est-il pas désigné par la voie du sort?

« Parce que, a dit le ministre des travaux publics, le sort peut ne pas désigner les personnes qui pour un cas donné auraient des connaissances spéciales..... ou désigner des personnes qui ont un intérêt dans la contestation..... il faudrait accorder aux parties un plus grand nombre de récusations, et augmenter par suite le nombre des jurés. » (*Moniteur* du 13 décembre 1832.)

1209. Par qui est requise la formation du jury spécial?

Elle est requise par le préfet, par l'intermédiaire du procureur général ou du procureur de la République.

1210. Comment est formée la liste de jugement?

D'après l'art. 31 la liste des 16 jurés titulaires et des 4 jurés supplémentaires est immédiatement transmise

(1) Les affaires d'expropriation rentrant dans la catégorie des *affaires urgentes*, pendant les vacances, le choix est fait par la chambre des vacations.

(2) La présence dans le jury d'une de ces personnes ne donne pas ouverture à cassation (V. art. 24).

par le préfet au sous-préfet, qui, après s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, convoque *les jurés et les parties*, en leur indiquant, *au moins huit jours à l'avance* (1), le lieu et le jour de la réunion. La notification faite aux parties leur fait connaître les noms des jurés (art. 31). La convocation des jurés et la notification aux parties sont faites par huissier ou par les agents de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice (art. 57). Au jour fixé pour la réunion du jury, le magistrat directeur fait faire par le greffier l'appel des jurés. Tout juré qui, sans motifs légitimes, ne se présente pas est condamné à une amende de 100 fr. à 300 fr. par le magistrat directeur du jury qui statue en dernier ressort sur l'opposition. Ce magistrat prononce également sur les causes d'empêchements invoquées par les jurés, ainsi que sur les exclusions ou incompatibilités survenues ou connues postérieurement à la désignation faite par la cour ou le tribunal (art. 32). Lors de l'appel des causes, l'administration a le droit d'exercer *deux récusations;* la partie adverse a le même droit. Ces récusations sont *péremptoires*, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas motivées. C'est l'administration qui exerce, la première, le droit de récusation, contrairement à ce qui a lieu pour le jury criminel. Dans le cas où plusieurs parties figurent dans la même affaire, elles doivent s'entendre pour l'exercice du droit de récusation, sinon le sort désigne ceux qui doivent en user. Si le droit de récusation n'est point exercé, ou s'il ne l'est que partiellement, le magistrat directeur du jury procède à la réduction des jurés au nombre de douze, en retranchant les derniers noms inscrits sur la liste (art. 34). Le jury est constitué, dès que douze membres non récusés sont présents. Si aucune récusation ne se produit, le jury est composé des douze premiers jurés inscrits sur la liste.

(1) Ce délai ne doit pas être augmenté à raison des distances.

1211. Quelles sont les causes d'empêchement qui peuvent être invoquées?

La loi ne les a pas déterminées. On décide que le magistrat directeur du jury a un pouvoir d'appréciation.

1212. Quelles sont les causes d'exclusion ou d'incompatibilité ?

Elles sont énumérées dans l'art. 38. L'observation de cet article a une triple garantie : 1° dans l'intervention de la cour ou du tribunal qui procède par *choix* et non par tirage au sort; 2° dans la faculté de provoquer le remplacement des jurés qui auraient été mal à propos choisis ; 3° enfin dans le droit de récusation péremptoire (1).

1213. A quel moment les demandes relatives aux empêchements, exclusions ou incompatibilités doivent-elles être présentées ?

Au moment de la composition, par le magistrat directeur, du tableau des seize jurés *idoines* qui doit servir à la constitution du jury de jugement.

1214. Comment procède-t-on lorsque, par suite de radiations pour cause d'empêchement, d'exclusion ou incompatibilité, il reste moins de seize jurés ?

Le magistrat directeur du jury remplace les jurés retranchés par les jurés supplémentaires qu'il appelle dans l'ordre de leur inscription; et, en cas d'insuffisance, il choisit sur la liste dressée par le conseil général, les jurés nécessaires pour compléter le nombre de seize (2).

(1) D'après la jurisprudence, il y a incompatibilité entre les fonctions de juré et la qualité de président d'un bureau de bienfaisance, intéressé à l'expropriation (Cass. 14 août 1855); de conseiller municipal de la commune intéressée (Cass. 2 févr. 1846); d'actionnaire de la compagnie expropriante (Cass. 9 août 1847).

(2) D'après la loi de 1833 c'était le tribunal d'arrondissement qui devait compléter le jury (art. 35). De là des lenteurs et des embarras que la nouvelle loi a fait cesser.

§ 2. Procédure du jury.

1215. Comment a lieu l'instruction?

Lorsque le jury est constitué, chaque juré prête serment (1) de remplir ses fonctions avec impartialité (art. 36). Le magistrat directeur met sous les yeux du jury : 1° le tableau des offres et demandes; 2° les plans parcellaires et tous les documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes. Les parties ou leurs fondés de pouvoir peuvent présenter sommairement leurs observations. Le jury peut entendre toutes les personnes qu'il croit pouvoir l'éclairer; il peut se transporter sur les lieux, ou déléguer, à cet effet, un ou plusieurs de ses membres. La discussion est publique et peut être continuée à une autre séance (art. 37). La clôture de l'instruction est prononcée par le magistrat directeur. Les jurés se retirent immédiatement dans leur chambre pour délibérer sans désemparer, sous la présidence de l'un d'eux qu'ils désignent à l'instant même (art. 38).

1216. Les offres et les demandes primitives peuvent-elles être modifiées devant le jury?

Oui; l'indemnitaire peut réclamer devant le jury une indemnité plus élevée que celle qu'il avait indiquée dans sa réponse aux offres de l'administration; de son côté, l'administration peut réduire les offres qu'elle avait primitivement faites (2).

§ 3. De la fixation des indemnités.

1217. Comment est prise la décision du jury?

A la majorité *absolue* des suffrages. Ainsi, quand il y

(1) La prestation du serment est une formalité substantielle, et doit, par conséquent, être constatée par le procès-verbal des opérations — Cass. 12 mars 1844.

(2) Cass. 11 avril 1843.

a douze votants, il faut que la même indemnité soit votée par sept jurés.

1218. Comment procède-t-on lorsqu'il se produit plusieurs opinions dont aucune n'a la majorité?

On réunit les voix qui ont accordé les indemnités les plus élevées, et on prend comme expression de la majorité, la plus faible de ces indemnités. *Exemple :* Sur douze jurés qui ont voté, cinq sont d'avis d'allouer 100,000 fr. ; cinq autres 60,000 fr. ; et les deux autres 80,000 fr. Il est évident que ceux qui pensent qu'il faut allouer 100,000 fr. penseront *à fortiori* qu'il y a lieu d'allouer 80,000 fr. On arrivera ainsi à former une majorité de 7 voix pour la somme de 80,000 fr.

1219. Comment procède-t-on en cas de partage?

La voix du président est prépondérante.

1220. Quand y aura-t-il partage?

S'il n'y a que deux opinions, pas de difficultés. Ainsi, six jurés accordent 100,000 fr. et six autres 80,000 fr. Il y a partage, et l'opinion adoptée par le président devra prévaloir. Mais supposons que les voix se soient partagées en nombre égal sur trois sommes. Ainsi quatre jurés sont pour 100,000 fr.; quatre pour 80,000 fr., et quatre, parmi lesquels le président, pour 60,000 fr. Il n'y a pas partage, car les jurés qui sont pour 100,000 fr. sont *à fortiori* pour 80,000 fr., ce qui fait pour ce dernier chiffre une majorité de huit voix. Supposons, maintenant quatre opinions, ainsi réparties : trois jurés pour 50,000 fr.; trois pour 60,000 fr.; trois pour 80,000 fr., et trois pour 100,000 fr., parmi lesquels se trouve le président. Il y a partage. La voix du président sera prépondérante, non en ce sens qu'elle fera allouer 100,000 fr. ; car ce chiffre est rejeté par *neuf* jurés. Mais on raisonnera ainsi : six jurés se sont prononcés pour accorder au moins 80,000 fr., et comme parmi eux se trouve le président, la prépondérance de sa voix forme une majo-[illegible]é sur ce chiffre de 80,000 fr.

1221. Quelles sont les règles générales relatives à la fixation de l'indemnité?

Ces règles sont les suivantes :

1° Le jury est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité; — 2° l'indemnité doit consister en *argent;* — 3° lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants, le jury fixe des indemnités *hypothétiques*; — 4° le jury fixe autant d'indemnités qu'il y a d'indemnitaires; — 5° l'indemnité allouée par le jury ne peut être ni inférieure aux offres de l'administration, ni supérieure à la demande de la partie intéressée.

Reprenons-les successivement.

1222. Quels sont les pouvoirs du jury en raison des circonstances de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité? (*Première règle.*)

La loi de 1841 ne détermine pas les actes qui doivent servir de base à la fixation des indemnités (1). Elle déclare que le jury est seul juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité (art. 48). — En conséquence le jury peut écarter les titres *même réguliers en la forme* qui lui paraîtraient n'avoir eu d'autre but que d'augmenter l'importance de l'indemnité. Toutefois, le jury n'est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qu'autant qu'ils seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité (2) et non lorsque le litige porte sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants (V. n° 1222). — En second lieu, le jury peut ne tenir aucun compte des constructions, plantations et améliorations

(1) La loi du 8 mars 1810, art. 16 et 17, indiquait, au contraire, aux tribunaux comme bases de l'indemnité, les baux, les contrats de vente passés antérieurement, soit des mêmes fonds, soit des fonds voisins de même qualité, les matrices des rôles et les expertises judiciaires. Cette disposition avait été reproduite dans le projet de loi de 1833; mais elle a été rejetée par le motif que le jury doit être souverain appréciateur en cette matière.

(2) Cass. 1er mars 1843.

lorsqu'elles lui paraissent n'avoir été faites qu'en vue d'obtenir une indemnité plus élevée (art. 52). Enfin, la loi n'a pas tracé de règles précises au jury relativement à l'appréciation de la *plus-value* occasionnée par les travaux. Elle se borne à dire (art. 51) que cette plus-value sera prise en considération lorsqu'elle sera *immédiate* et *spéciale* (1). Mais, à la différence de ce qui avait lieu sous l'empire de la loi du 16 septembre 1807, le jury ne peut pas compenser en totalité la plus-value avec l'indemnité.

1223. En quoi doit consister l'indemnité? (*Deuxième règle.*)

Elle doit, sous peine de nullité, consister en *argent*, et non en matériaux, travaux à exécuter ou autres valeurs (2), à moins du consentement contraire de l'exproprié.

1224. Que doit faire le jury lorsque le droit du réclamant est contesté? (*Troisième règle.*)

Lorsqu'il s'élève un litige, soit sur le fond du droit, soit sur la qualité de la partie, le jury doit fixer des indemnités *alternatives* ou *hypothétiques* et pourvoir ainsi éventuellement aux décisions à intervenir entre les parties sur les points contestés.

Exemples : 1° Une personne revendique sur l'immeuble exproprié, un droit de servitude. Sa prétention sera repoussée ou admise par les tribunaux. En prévision de la première hypothèse, le jury fixera une indemnité représentant la valeur de l'immeuble : en prévision de la seconde, il fixera une double indemnité, l'une pour le propriétaire du fonds dominant, re-

(1) Le sens de ces mots a été expliqué au cours de la discussion par M. Devaines, rapporteur. La plus-value *immédiate* est celle qui est une suite naturelle et prochaine de l'exécution des travaux..... Par l'épithète de *spéciale*, on veut faire entendre qu'il ne s'agit que de la plus value du *restant de la propriété*, et non de la plus value des fonds voisins.

(2) Cass. 24 déc. 1851 ; 31 déc. 1838 ; 20 janvier 1865.

présentant la valeur de la servitude, et l'autre pour le propriétaire du fonds servant, représentant la valeur de l'immeuble grevé de la servitude. 2° Un propriétaire exproprié partiellement requiert l'expropriation totale (V. n° 1260). S'il y a contestation, le jury fixera une double indemnité, l'une correspondant à l'expropriation partielle, l'autre à l'expropriation totale. 3° Un locataire dont le bail n'a pas de date certaine réclame une indemnité. La question de savoir s'il y a droit est une question controversée (V. n° 1175) que le *jury ne peut trancher* (1). Si l'administration conteste ce droit, le juge fixera une indemnité, pour le cas où les tribunaux donneraient raison au locataire.

1225. Combien le jury fixe-t-il d'indemnités? (*Quatrième règle.*)

En principe, le jury fixe autant d'indemnités qu'il y a d'indemnitaires, c'est-à-dire d'ayant droit à un titre quelconque.

1226. Cette règle ne reçoit-elle pas exception?

Oui, dans le cas d'usufruit, le jury fixe une seule indemnité eu égard à la valeur totale de l'immeuble; le nu-propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant de cette indemnité au lieu de l'exercer sur la chose. — L'usufruitier dont le droit se trouve ainsi transporté sur une somme d'argent doit donner caution. *Les père et mère qui ont l'usufruit légal de leurs enfants en sont seuls dispensés* (art. 39, § 3).

1227. Quid, lorsque par l'acte constitutif de son droit, l'usufruitier a été dispensé de donner caution?

Il n'en doit pas moins donner caution, en cas d'expropriation. Une somme d'argent étant substituée à un immeuble, la convention première ne peut plus

(1) On objecte quelquefois qu'aux termes de l'art. 48, le jury est *juge de la sincérité des titres* (V. n°. Il faut répondre qu'il n'en est juge que lorsque c'est seulement la *quotité de l'indemnité* qui est contestée, et non quand c'est le droit même à l'indemnité (V. n°

être suivie (1). La loi ne fait exception que pour les père et mère usufruitiers des biens de leurs enfants mineurs.

1228. Les usagers doivent-ils recevoir une indemnité distincte, ou bien n'ont-ils droit qu'aux intérêts de l'indemnité principale?

La difficulté vient de la différence de rédaction qui existe entre l'art. 39, § 1 de la loi de 1841, et le même article de la loi de 1833. L'article 39, § 1 de la loi de 1833 (2) faisait une distinction. Il déclarait qu'il serait accordé des indemnités distinctes *aux usagers autres que ceux dont il est parlé au premier paragraphe de l'art.* 21.

Or, les usagers dont il est parlé dans ce paragraphe sont ceux dont les droits sont réglés par le Code civil. Il en résultait que les usagers dans les bois et forêts avaient seuls droit à une indemnité distincte et que les autres (ceux dont il est parlé dans l'art. 21) n'avaient qu'un droit de jouissance sur l'indemnité principale. Au contraire, l'art. 39, § 1 de la loi de 1841 désigne comme ayant droit à des indemnités distinctes... les *usagers. Cette nouvelle rédaction a-t-elle voulu abroger la distinction de la loi de* 1833? M. Vuatrin ne le pense pas. Le droit d'usage réglé par le Code civil se rapproche beaucoup du droit d'usufruit et il est naturel de le soumettre aux mêmes règles, en ce qui concerne la valeur de l'indemnité. On doit donc décider, dans cette opinion, que les usagers dont les droits sont réglés par le Code forestier ont seuls droit à une indemnité distincte, et que ceux dont les droits sont réglés par le Code civil n'ont droit qu'aux intérêts de l'indemnité principale, dans la mesure de l'étendue de leur droit d'usage.

(1) M. Vuatrin, *à son cours.* — M. Vuatrin pense même que si, à l'origine, l'usufruitier avait déjà fourni une caution, il n'en devrait pas moins, en cas d'expropriation, en *fournir une nouvelle. La première serait fondée à prétendre que son obligation a cessé, parce qu'elle s'était engagée à garantir que l'usufruitier ne dégraderait pas l'immeuble, et non qu'il ne dissiperait pas une somme d'argent.*

(2) V. *Lois administratives*, p. 1128.

1229. Le jury peut-il allouer une indemnité inférieure aux offres de l'administration ou supérieure à la demande de l'exproprié ? (*Cinquième règle*).

Non. Le pouvoir du jury est circonscrit entre le montant des offres et celui de la demande. Il ne peut que se mouvoir entre ces deux limites (art. 39, § 5); c'est l'application du principe *non ultra petita* (1). — Il s'agit ici non des offres et demandes qui ont dû être notifiées en vertu des art. 23 et 24, mais des *offres* et *demandes définitives*.

§ 4. Des voies de recours.

1230. La décision du jury est-elle susceptible d'être attaquée ?

Oui. Mais seulement par la *voie du recours en cassation*.

1231. Quelles sont les ouvertures en cassation ?

D'après l'art. 42, il y a lieu à recours en cassation pour violation des règles concernant : 1° la désignation du jury de session (art. 30, § 1er); — 2° la convocation des jurés et la notification de la liste aux intéressés (art. 31); — 3° le mode d'exercice des récusations et la réduction des jurés au nombre de douze (art. 34, §§ 2 et 4); — 4° la constitution du jury (art. 35); — 5° la prestation du serment (art. 36); — 6° les formes de l'instruction devant le jury (art. 37); — 7° la délibération du jury (art. 38); — 8° la fixation des indemnités.

1232. Cette énumération est-elle limitative ?

Oui; mais seulement en ce qui concerne les formalités et règles du chapitre II du titre IV : c'est-à-dire qu'on ne peut pas se pourvoir en cassation en invoquant la violation de celles des règles de ce chapitre qui ne sont pas

(1) C'est là une innovation de la loi de 1841. L'art. 40 de la loi de 1833 autorisait le jury à allouer une indemnité inférieure à l'offre de l'administration ou supérieure à la demande des parties.

mentionnées dans l art. 42. Mais elle n'est pas limitative, en ce sens qu'elle n'exclut pas :

1° Le pourvoi pour violation des règles établies dans le chapitre III du même titre (art. 48 à 52);

2° Le pourvoi pour *incompétence*, *excès de pouvoir* ou *refus d'accomplissement* de la mission légale;

3° Le pourvoi pour *violation des lois autres que la loi de* 1841 (1);

4° Le pourvoi pour violation des articles auxquels se réfèrent ceux désignés dans l'art. 42.

1233. L'ordonnance du magistrat directeur est-elle susceptible d'être attaquée?

Oui, depuis la loi de 1841 (2).

1234. Quelles sont les causes d'ouverture?

Ce sont les mêmes que pour la décision du jury. Il faut y ajouter la violation des règles relatives à la condamnation aux dépens.

1235. Quel est le délai du pourvoi?

Le délai est de *quinze* jours à partir du jour de la décision (art. 42, § 2). — On doit appliquer la règle générale établie par l'art. 1033, § 1er du Code de procédure d'après laquelle on ne doit compter ni le jour de la signification, ni celui de l'échéance (3).

1236. Quelles sont les formes du pourvoi?

Ce sont celles indiquées par l'art. 20 pour le pourvoi contre le jugement d'expropriation (V. n° 1179). L'amende à consigner est de 150 ou de 75 francs, selon que la décision du jury a été rendue contradictoirement ou par défaut.

(1) Notamment les lois du 16 sept. 1807 (art. 50); — du 21 mai 1836 (art. 16).

(2) La loi de 1833 ne parlait que de la décision du jury. En 1841, sur la proposition de M. Renouard, on ajouta au § 1er de l'art. 42 : *et l'ordonnance du magistrat directeur*. On a consacré ainsi législativement l'opinion qu'avait adoptée la jurisprudence (Paris, 4 oct. 1838).

(3) La Cour de cassation a décidé que le recours contre une décision rendue le 7 juillet a pu être légalement formé le 23 du même mois (11 janvier 1836).

1227. Le pourvoi en cassation est-il suspensif?

Non, et cela en vertu de la règle générale édictée en matière civile par l'art. 16 de la loi des 27 nov.-1er déc. 1790 (1).

1228. Comment est jugé le pourvoi?

Dans la quinzaine de la notification du pourvoi, les pièces sont adressées à la chambre civile qui *statue dans le mois* (art. 20). Si la décision du jury est cassée, l'affaire est renvoyée devant un nouveau jury, choisi dans le même arrondissement, et il est procédé conformément à l'art. 30 (V. n° 1205). — Toutefois, la Cour de cassation peut, suivant les circonstances (2), renvoyer l'affaire devant un jury d'un arrondissement voisin, quand même il appartiendrait à un autre département (art. 43, § 2).

1229. En quoi la cassation de la décision du jury diffère-t-elle de la cassation de l'ordonnance du magistrat directeur?

La cassation de la décision du jury entraîne toujours la cassation de l'ordonnance du magistrat directeur; mais, lorsque la cassation ne frappe que l'ordonnance du magistrat, elle laisse subsister la déclaration du jury. Il est alors nommé un autre directeur du jury par le tribunal qui a prononcé l'expropriation (3).

(1) V. Gillon et Stourm, *Code des municipalités*, p. 150; — de Lalleau, t. I, n° 645. — L'intérêt de l'administration est sauvegardé contre l'insolvabilité des indemnitaires par la loi des 16-19 juillet 1793 d'après laquelle il ne peut être fait aucun paiement en vertu de jugements attaqués par la voie de cassation sans qu'au préalable ceux qui ont obtenu ces jugements n'aient fourni bonne et suffisante caution (art. uniq.).

(2) C'est là une addition de la loi de 1841 introduite pour soustraire le jury aux *influences locales* qui pourraient peser sur sa décision. La loi a oublié de dire par qui sera nommé le nouveau magistrat directeur. On s'accorde généralement à dire qu'il est nommé par le tribunal de l'arrondissement où a lieu le renvoi et choisi dans son sein, à cause du principe de la territorialité des juridictions.

(3) V. De Lalleau, t. I, n° 643.

SECTION III

DE L'INDEMNITÉ POURSUIVIE A LA REQUÊTE DES PARTIES.

1240. Dans quel cas les parties peuvent-elles poursuivre le règlement de l'indemnité qui leur est due?

Lorsque, dans les *six mois* du jugement d'expropriation, l'administration n'a pas poursuivi la fixation de l'indemnité (art. 55, § 1[er]).

1241. Quelle est, dans ce cas, la marche à suivre?

A l'expiration du délai de six mois les parties doivent adresser au préfet une sommation de faire procéder au règlement des indemnités (1). Si cette sommation reste sans effet, la partie qui poursuit le règlement *notifie le chiffre de sa demande à l'administration* qui, de son côté, est tenue de notifier dans le délai de *quinzaine* son acquiescement ou ses offres. La partie adresse ensuite une requête à la Cour d'appel ou au tribunal (art. 14) qui, sur le vu du jugement d'expropriation et de l'original de la sommation faite au préfet, procède à la désignation du jury. Après quoi, elle convoque elle-même les jurés après avoir fait fixer par le magistrat directeur (qui doit se concerter à cet égard avec le sous-préfet), le jour et le lieu de la réunion. Elle assigne enfin le préfet, huit jours au moins à l'avance, et lui fait en même temps sommation de produire les plans parcellaires (2). Cela fait, l'affaire s'instruit comme dans les cas ordinaires.

SECTION IV

DU PAYEMENT DES INDEMNITÉS.

1242. Quel est le principe en cette matière?

C'est que l'indemnité doit être *préalable* à la dépossession (art. 53, § 1).

(1) Cela résulte de l'ordonnance du 18 sept. 1833 contenant le tarif des frais et dépens, art. 1, n° 10, p. 1131.
(2) V. De Lalleau, t. II, n[os] 902 et 903.

1243. N'y a-t-il pas une exception au principe de l'indemnité préalable ?

Oui, pour les *travaux militaires déclarés urgents* (V. n° 1274).

1244. Dans quel délai doit avoir lieu le payement de l'indemnité ?

L'indemnité doit être acquittée ou consignée *dans les six mois de la décision du jury*, sinon les intérêts courent *de plein droit* à l'expiration de ce délai (art. 55, § 2). C'est là une dérogation aux articles 1153, § 4 et 1652 du Code civil, d'après lesquels il faut une *demande en justice* ou une *sommation* (1). Mais cette dérogation n'est pas applicable aux *indemnités réglées à l'amiable*. A défaut de stipulation expresse dans le traité, on doit suivre les règles du droit commun. — Du reste le propriétaire qui a accepté les offres de l'administration peut exiger le versement à la caisse des dépôts et consignations du montant de l'indemnité, s'il n'y a pas eu contestation de la part des tiers (art. 59). Ceux-ci peuvent, en effet, s'ils le jugent convenable, réclamer l'intervention du jury (2).

1245. Les intérêts ne peuvent-ils pas courir plus tôt ?

La plupart des auteurs admettent que la disposition de l'art. 55 ne fait pas obstacle à ce qu'on emploie les moyens de droit commun. Ainsi une sommation de payer ou une demande formée à cet effet devant le jury ferait courir les intérêts, pourvu toutefois que l'épo-

(1) L'art. 55 de la loi de 1833 portait : *à titre de dédommagement.* Ces expressions furent supprimées en 1841, sur la proposition de M. Dugabé qui soutint « *que le propriétaire n'a pas seulement le droit de toucher les intérêts des sommes dues, mais que selon les circonstances il peut encore obtenir des dommages-intérêts.* » On a voulu voir dans cette suppression une dérogation au premier paragraphe de l'art. 1153 ; mais cette interprétation est généralement repoussée (V. de Lalleau, t. II, p. 91. — Cabantous, p. 531).

(2) V. les observations de M. Thiers, ministre des travaux publics (*Moniteur* du 16 juin 1833).

que fixée pour la prise de possession fût passée (1).

1246. N'y a-t-il pas des circonstances qui peuvent faire obstacle au payement?

Oui; ces circonstances sont nombreuses. On peut citer : 1° Le cas du refus de l'indemnité par l'exproprié; 2° l'existence d'inscriptions hypothécaires ou de saisies-arrêts; 3° le cas de pourvoi en cassation de la part de l'administration; 4° le cas où il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants. Les trois premiers cas seuls demandent quelques explications.

1247. Comment procède-t-on lorsque l'indemnitaire refuse de recevoir l'indemnité?

L'administration peut se mettre en possession après offres réelles et consignation (art. 53, § 2).

1248. Suit-on les règles ordinaires des offres réelles?

Non, les règles de la comptabilité publique ne le permettent pas. — Aucune somme d'argent ne peut sortir des caisses du Trésor que sur un reçu du créancier; or nous supposons précisément que le créancier ne veut pas recevoir l'indemnité qui lui a été allouée ni par conséquent en donner quittance. Il était donc impossible de se conformer aux prescriptions du Code de procédure. Aussi l'art. 53, §§ 3 et 4, porte que, dans ce cas, s'il s'agit de *travaux exécutés par l'État ou les départements* (2), les offres réelles pourront s'effectuer au moyen d'un mandat égal au montant de l'indemnité. Ce mandat délivré par l'ordonnateur compétent, visé par le payeur, est payable sur la caisse publique qui s'y trouve désignée. — Enfin l'article ajoute que si l'exproprié refuse de recevoir ce mandat, la prise de *possession pourra avoir lieu après consignation en espèces*.

(1) V. de Lalleau, t. II, p. 90; Batbie, *Précis*, etc., p. 560; *Paris*, 14 avril 1855; — M. Ducrocq pense, au contraire, que toute mise en demeure serait *inutile* et *frustratoire* (t. II, n° 701, 4e édition).

(2) Donc pour les travaux exécutés par les communes, il faut des offres réelles *en numéraire* (*Moniteur* du 5 mars 1841, p. 58.)

1249. Quid, lorsqu'il y a des inscriptions hypothécaires sur l'immeuble exproprié ou des saisies-arrêts pratiquées par les créanciers ?

Ici les offres réelles ne pourraient aboutir à aucun résultat. En conséquence l'art. 54 autorise la consignation de la somme arbitrée par le jury, et assimile la consignation au payement (1). Dans le cas de saisie-arrêt, on décide généralement que l'administration peut consigner sans attendre que la saisie ait été dénoncée (2).

1250. Comment procède-t-on lorsque l'administration s'est pourvue en cassation contre la décision du jury ?

Le pourvoi en cassation n'est pas suspensif et par conséquent n'est pas, par lui-même, un obstacle au payement. Mais une loi des 16-19 juillet 1793 décide qu'aucun payement ne pourra être fait par la trésorerie nationale et les caisses des diverses administrations de la République, en exécution de jugements attaqués par la voie du recours en cassation, *sans une caution préala-*

(1) On procède de même lorsque l'immeuble exproprié est un *immeuble dotal* ou un immeuble grevé de substitution ou faisant partie d'un majorat. La consignation doit avoir lieu sans offres réelles (V. de Lalleau, t. II, n° 801). — Rappelons que la loi de 1835 a interdit à l'avenir toute institution de majorats, et que la loi de 1849, tout en déclarant abolis les majorats qui auraient été transmis à deux degrés successifs à partir du premier titulaire, a respecté les majorats dits *de propre mouvement* (c'est-à-dire fondés par le chef de l'Etat), et a réservé expressément les droits des appelés au second degré, déjà nés ou conçus.

(2) Aux termes de l'art. 13 de la loi du 9 juillet 1836, toutes saisies-arrêts sur des sommes dues par l'État et toutes significations de transport desdites sommes doivent être faites entre les mains des payeurs ou préposés sur la caisse desquels les mandats sont délivrés. Néanmoins à Paris, et pour tous les payements à effectuer à la caisse du payeur central au Trésor public, elles doivent être exclusivement faites entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances. Ces saisies-arrêts et significations n'ont d'effet que pendant cinq ans, si elles n'ont pas été renouvelées dans ce délai (art. 14). — Une ordonnance du 16 septembre 1837 détermine les formes dans lesquelles les payeurs ou préposés chargés d'effectuer des payements à la décharge de l'État peuvent se libérer en versant à la Caisse des dépôts et consignations les sommes saisies-arrêtées entre leurs mains. — V. *Lois administratives*, p. 1035.

ble. — Si donc l'indemnitaire ne remplit pas cette formalité, il y a obstacle au payement, et l'administration doit consigner l'indemnité.

1251. Que doit faire le propriétaire lorsque les agents de l'administration veulent prendre possession de l'immeuble avant le payement de l'indemnité?

Dans ce cas assez fréquent dans la pratique (1), le propriétaire peut s'adresser à l'administration pour obtenir la suspension des travaux ou demander aux tribunaux la réparation du préjudice qui a pu lui être causé par la prise de possession anticipée.

1252. Le propriétaire qui, au lieu de recourir aux voies légales, se livre à des voies de fait, encourt-il les pénalités prononcées par l'art. 438 du Code pénal (2)?

La question peut paraître délicate, car, comme l'a fait observer M. Paillard de Villeneuve, cet article punit un délit, c'est-à-dire un fait commis avec une intention coupable. Dans la pensée du législateur, il s'agit d'un *acte de rébellion*. Or ce caractère ne se trouve pas dans l'opposition du propriétaire qui est de bonne foi et prétend soutenir un droit légitime (3). — Quoiqu'il en soit, la Cour de cassation, saisie d'abord de la question à l'occasion de l'élargissement d'un chemin vicinal, s'est prononcée pour l'affirmative, et a étendu depuis sa jurisprudence aux autres travaux (4).

(1) Il s'est présenté il y a quelques années, lors des démolitions de la rue Soufflot, au sujet de l'immeuble occupé par la maison Marescq aîné.

(2) Aux termes de cet article, ceux qui, par des voies de fait, se sont opposés à la confection des travaux autorisés par le gouvernement, sont punis d'une amende et d'un emprisonnement de trois mois à deux ans.

(3) V. la *Gazette des Tribunaux* du 2 mai 1844 ; Dufour, *Traité général de droit administratif*, V. p. 499.

(4) Cass., 7 juin 1838, 2 février 1844, 6 juillet 1844. — Voir la curieuse histoire, parfaitement authentique, racontée par Erckmann-Chatrian, dans le roman de Daniel Rock.

SECTION V

DISPOSITIONS DIVERSES.

(Titre VI, art. 56 à 61.)

1253. Les dispositions contenues dans ce titre se réfèrent : 1° à certaines immunités destinées à favoriser la cession amiable. Nous en avons parlé plus haut (V. les n^os^ 1155 à 1158) ; 2° aux notifications et significations, qui, d'après l'art. 37, peuvent être faites tant par huissier que par tout agent de l'administration *dont les procès-verbaux font foi en justice* (1) ; 3° à la subrogation des concessionnaires dans les droits et obligations de l'administration ; 4° au droit de préemption.

Ces deux dernières dispositions seulement demandent quelques explications. Nous traiterons ensuite de l'expropriation partielle.

§ 1^er^. Des concessionnaires.

1254. En quoi consiste la subrogation des concessionnaires ?

L'administration n'exécute pas toujours elle-même les travaux d'utilité publique. Elle en confie souvent la confection à des particuliers ou à des compagnies. Dans le but d'attirer les capitalistes vers les grandes entre-

(1) Nous empruntons à MM. Dalamarre et de Peyronny (p. 574, n° 694) l'énumération qu'ils ont donnée de ces agents. Ce sont : *les gardes champêtres* (C. instr. crim. 9 et 16) ; *les gardes du génie* (L. 29 mars 1806, art. 2) ; *les portiers-consignes des places de guerre* (Décr. 16 sept. 1811, art. 15) ; *les gardes et agents forestiers* (C. for. art. 176 et 177) ; *les conducteurs des ponts et chaussées* (Décr. 16 déc. 1811, art. 112) ; *les agents-voyers* (L. 21 mai 1837, art. 11) ; *les agents de la navigation* (L. 29 floréal an X, art. 2) ; *les piqueurs et cantonniers-chefs commissionnés et assermentés* (L. 23 mars 1842, art. 2) ; *les porteurs de contraintes* (arr. 16 therm. an VIII, art. 24, et C. pén. art. 209) ; *les gendarmes* (C. instr. crim. art. 72 et L. 3 mai 1844, art. 22) ; *les gardes-pêche* (L. 3 mai 1844, art. 22) ; *les commissaires de police, les employés des contributions indirectes et des douanes*, etc.

prises (1), on décida que les concessionnaires de travaux publics seraient subrogés dans tous les droits de l'administration (2) et soumis à toutes ses obligations (art. 63). En conséquence les concessionnaires sont substitués au préfet pour tous les actes où il n'agit que comme représentant de l'administration qui fait exécuter les travaux. Ce sont eux, par exemple, qui doivent poursuivre l'expropriation, faire les offres, les notifications, etc ; mais le préfet conserve les pouvoirs qui lui appartiennent, en matière d'expropriation, comme fonctionnaire ; ainsi c'est lui qui rend l'arrêté de cessibilité, fixe l'époque de la prise de possession, convoque le jury spécial, etc. (3).

§ 2. Du droit de préemption (4).

1255. Qu'est-ce que le droit de préemption (5)?

C'est le *privilège* accordé aux propriétaires dépossédés ou à leurs ayant droit de réclamer, de préférence à tous autres, la rétrocession des terrains acquis pour des travaux d'utilité publique et qui n'ont pas reçu cette destination (6).

1256. Dans quel délai les propriétaires doivent-ils exercer le droit de préemption?

L'administration fait connaître par un avis les ter-

(1) Voir au *Moniteur* du 27 janvier 1833, l'intéressant rapport de M. Martin (du Nord).

(2) Toutefois il importe de remarquer que les concessionnaires ne sont subrogés que dans les droits que l'administration tient de la loi de 1842 et non dans ceux qui lui sont conférés par d'autres lois. Ainsi la loi du 2 brumaire an IV (art. 17) qui dispense l'État de la consignation d'amende ne leur est pas applicable.

(3) V. de Lalleau, t. II, n° 934.

(4) Le mot *préemption* n'est pas dans la loi, mais on s'en est servi d'un commun accord dans la discussion. C'est une expression empruntée à la législation douanière. Lorsque l'administration suppose que le prix porté dans la déclaration est inférieur à la valeur réelle de l'objet déclaré, elle a le droit de *préempter* la marchandise, c'est-à-dire de *l'acheter pour le prix déclaré et un dixième en sus*. C'est une sorte d'expropriation.

(5) On l'appelle aussi *droit de rédemption* ou de *rétrocession*.

(6) Le mot *acquis* dont se sert l'art. 60 montre que le droit de préemption a lieu non seulement pour les terrains *expropriés* mais encore pour ceux qui ont été *cédés à l'amiable*.

rains qu'elle est dans le cas de revendre. Les propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer *dans les trois mois*. Cette déclaration peut être faite par huissier ou même, suivant l'opinion générale, de toute autre manière. *Dans le mois* de la fixation du prix, ils doivent passer le contrat de rachat et payer le prix : le tout à peine de déchéance (art. 61).

1257. Comment a lieu la fixation du prix de rétrocession ?

D'après l'art. 60, § 2, le prix des terrains rétrocédés est fixé à l'amiable ; et, s'il n'y a pas accord, par le jury. La fixation par le jury ne peut, en aucun cas, excéder la somme moyennant laquelle les terrains ont été acquis.

1258. Dans quelles formes est-il procédé à la rétrocession ?

Ces formes sont réglées par l'ordonnance du 22 mars 1835 (1). Les terrains sont remis à l'administration des domaines. Le contrat de rétrocession est passé devant le préfet ou devant le sous-préfet, sur délégation du préfet, en présence et avec le concours d'un préposé de l'administration des domaines, et d'un agent du ministère pour le compte duquel l'acquisition des terrains avait été faite (art. 1).

1259. Quels sont les ayants droit dont il est question dans l'article 60 ?

Par ce mot on doit entendre sans difficulté l'héritier, le légataire universel, le donataire universel, et celui auquel l'ancien propriétaire aurait cédé expressément l'exercice éventuel du droit de préemption. Mais *quid*, en cas de vente de la portion restante d'un immeuble partiellement exproprié ? A qui appartient le droit de préemption ? Cette question a donné lieu à deux systèmes :

(1) V. *Lois administratives*, p. 1131.

Premier système (1). — Le *droit de préemption ne peut être exercé que par l'ancien propriétaire* ou par ses successeurs à titre universel. L'acquéreur n'est qu'un successeur à titre particulier, et comme tel il ne succède qu'aux droits qui lui ont été conférés par son titre. Or, l'avantage qui résulte du droit de préemption n'a pu faire partie de la vente.

Deuxième système (2). — *C'est à l'acquéreur qu'appartient le droit de préemption.* La faculté de préemption n'est pas fondée sur une idée de subrogation aux droits du propriétaire, puisqu'il n'en a plus aucun ; elle a sa base dans l'art. 60 qui a été inspiré par des considérations d'équité et qui a eu pour but d'éviter le morcellement des héritages. Aux termes de cet article, l'administration doit remettre l'immeuble à l'ancien propriétaire ou à son ayant droit; or, ces expressions sont générales et désignent aussi bien l'ayant cause à titre particulier, que l'ayant cause à titre universel.

1260. N'y a-t-il pas des cas où le droit de préemption n'a pas lieu ?

Il n'a pas lieu dans le cas où, en vertu de l'art. 50, le propriétaire partiellement exproprié a requis l'emprise totale de son immeuble (Voir n° 1258). En forçant l'administration à faire l'acquisition de terrains qui ne sont pas nécessaires aux travaux, il consent par là même à ce qu'elle les revende à son gré (art. 62). *Toutefois, si aucune portion des terrains n'était employée, la rétrocession de la totalité pourrait être demandée* (3).

(1) Ce système est enseigné par M. Vuatrin, *à son cours*, et par M. Batbie, *Précis*, etc., 4e édition, p. 568. — Voir aussi Ducrocq, t. II, n° 702.

(2) Voir en ce sens, de Lalleau, t. II, n° 1145 ; — Delamarre et de Peyronny, (p. 605, n° 726) ; — Ce système nous paraît préférable. Le premier système aurait pour résultat de permettre à l'ancien propriétaire de rançonner l'acquéreur en lui revendant très cher, à cause de la convenance, le terrain préempté.

(3) Il existe un autre droit de préemption, établi par l'art. 3 de la loi du 24 mai 1842, non en faveur des anciens propriétaires, mais en faveur des propriétaires riverains, sur les portions de routes délaissées.

§ 3. De l'expropriation partielle.

1261. Que peut faire le propriétaire en cas d'expropriation partielle ?

Il faut distinguer selon qu'il s'agit de propriétés *bâties* ou de propriétés *non bâties*. Pour les propriétés bâties, le propriétaire peut requérir l'emprise totale de son immeuble, quelque peu importante que soit la portion atteinte (1). Pour les propriétés non bâties, il ne peut la requérir qu'à trois conditions. Il faut : 1° qu'il ne possède aucun terrain immédiatement contigu ; 2° que la portion restante soit *réduite au quart de la contenance totale ;* 3° que cette portion ainsi réduite soit inférieure à dix ares (2).

1262. Dans quel délai le propriétaire doit-il faire sa réquisition d'expropriation totale ?

Dans le délai de *quinzaine* qui est accordé à l'exproprié par l'art. 24 pour accepter ou refuser les offres de l'administration. Ce délai est porté à un mois par l'art. 27, s'il s'agit d'incapables.

1263. A qui doit-elle être faite ?

L'art. 50 dit au *magistrat directeur du jury ;* mais c'est une erreur de rédaction (3). La réquisition, comme la

(1) Cette disposition existait déjà dans la loi du 16 sept. 1807, (art. 51). Elle a été reproduite dans la loi du 7 juillet 1833 (art. 50) et dans l'article correspondant de la loi de 1841, mais avec un changement de rédaction. L'article 50 de la loi de 1833 portait : les *maisons et bâtiments ;* le nouvel article 50 porte seulement : *les bâtiments.* Le mot : *maisons* a été supprimé parce que certains propriétaires avaient prétendu qu'il comprenait les maisons d'habitation, les cours et dépendances, et avaient exigé qu'on exproprièt des immeubles considérables pour une portion de cour ou de jardin.

(2) On a fait remarquer avec raison que la combinaison des deux dernières conditions peut produire des résultats fâcheux pour la petite propriété. Soit, par exemple, une propriété de sept ares dont cinq ares sont atteints par l'expropriation, on ne pourra pas exiger l'acquisition des deux ares restants, puisque cette parcelle ne se trouve pas réduite *au quart de la contenance totale* (V. de Lalleau, t. II, n° 839).

(3) D'après la loi de 1833, c'était au magistrat directeur que le propriétaire devait faire connaître la première classe des intéressés (Voir n° 1186) et devait adresser la réquisition d'emprise totale.

réponse aux offres, doit être faite à l'administration par acte extrajudiciaire.

1264. Le propriétaire peut-il, sans le consentement de l'usufruitier, requérir l'expropriation totale?

Suivant les uns (1), l'art. 50 confère au propriétaire un droit absolu. Si donc le propriétaire et l'usufruitier ne sont pas d'accord, le propriétaire pourra exiger l'expropriation; le jury fixera une indemnité payable à la cessation de l'usufruit, et l'usufruitier conservera la jouissance en nature. Il sera usufruitier de l'État, au lieu de l'être d'un particulier.

Suivant les autres (2), il faut le concours de tous les intéressés. On ne peut forcer l'État à se rendre acquéreur d'une nue-propriété qu'il ne pourrait revendre que difficilement. Ce serait aggraver ses obligations. Ce système nous paraît préférable.

1265. A l'inverse, l'usufruitier peut-il, malgré le nu-propriétaire, requérir l'expropriation totale?

Non, évidemment, puisqu'aux termes de l'art. 578 du C. civ., il doit jouir *salva rerum substantia;* il ne peut donc substituer une somme d'argent à un immeuble; car il n'a pas le *jus abutendi.*

1266. Que deviennent les charges réelles qui grevaient l'immeuble?

Dans un premier système, on soutient que l'administration acquiert la totalité de l'immeuble au même titre, puisque de nouvelles offres doivent être faites pour l'immeuble entier et que l'indemnité doit être fixée en totalité par le jury. Il y a donc expropriation pour le tout, et par conséquent l'immeuble acquis se *trouve purgé* des charges qui le grevaient (3).

En 1841, on abandonna ce système. On fit la rectification nécessaire dans l'art. 21; mais on oublia de la faire dans l'art. 50.

(1) En ce sens, M. Batbie, *Précis*, etc., p. 555, *note* 3; — Dalloz, *Expropriation*, n° 738.

(2) Voir notamment de Lalleau, t. II, n° 815; — Herson, n° 294.

(3) V. de Lalleau, t. II, n° 849, p. 151. — En ce sens, Cass. 25 août

Dans un second système plus généralement suivi, on enseigne que les charges réelles sont maintenues, parce que l'administration acquiert la portion non affectée aux travaux, non à titre d'expropriation, mais à titre de vente. L'immeuble entre dans son domaine privé, et elle le possède dans les mêmes conditions que le précédent propriétaire. D'ailleurs la loi de 1841 est une loi exceptionnelle dont les dispositions ne peuvent être étendues d'un cas à un autre. Ainsi, l'ancien propriétaire n'est pas admis à exercer le droit de préemption (1) (V. n° 1257).

1267. L'administration jouit-elle d'une faculté analogue à celle accordée au propriétaire par l'art. 50?

Non, en principe ; mais cette faculté lui a été accordée par deux lois spéciales : la loi du 13 avril 1850, et le décret législatif du 26 mars 1852.

1268. Quel est le droit accordé à l'administration par la loi de 1850?

Cette loi qui est relative aux logements insalubres mis en location (2), autorise les communes lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, à exproprier la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux (3). Les portions de ces propriétés qui, après

1851. Cet arrêt a décidé que la gratuité de droits accordée par l'art. 58, §§ 1 et 2, était applicable pour le tout parce qu'il y avait une véritable expropriation totale.

(1) En ce sens, Cass. 14 juillet 1847 et 19 mars 1872 — Voir aussi MM. Batbie, *Précis*, etc., p. 555 ; Ducrocq, t. II, n° 704.

(2) Cette loi ne s'applique pas quand le logement est occupé par le propriétaire. La loi anglaise, plus rationnelle, défend même au propriétaire d'habiter sa maison si elle est insalubre (V. le discours de M. de Melun, *Moniteur* du 29 mars 1850).

(3) Cette expropriation, pour laquelle on suit les formalités de la loi de 1841, ne peut avoir lieu qu'après l'accomplissement des formalités suivantes : 1° nomination d'une commission par une délibération *spéciale* du conseil municipal ; 2° visite des lieux ; 3° dépôt pendant un mois au secrétariat de la mairie du rapport de la commission ; 4° délibération du conseil municipal ; 5° recours dans le délai d'un mois devant le conseil de préfecture (art. 1 à 6).

l'exécution des travaux d'assainissement, resteraient en dehors des alignements, peuvent être vendues aux enchères publiques, sans que les anciens propriétaires ou leurs ayant droit puissent exercer le droit de préemption (art. 13).

1269. Quel est le système du décret du 26 mars 1852?

Ce décret, relatif aux rues de Paris, accorde à l'administration trois facultés :

1° *Elle peut comprendre dans le projet d'expropriation, les parcelles de terrains demeurées en dehors de l'alignement* (1), lorsqu'elle juge qu'elles ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres (art. 2, § 1). Elle a, sur ce point, un pouvoir discrétionnaire, et son appréciation ne peut être attaquée par la voie contentieuse, si ce n'est pour *excès de pouvoir*. Mais l'expropriation desdites parcelles ne peut avoir lieu que dans les formes et après les enquêtes prescrites par la loi de 1841 (2).

2° *Elle peut joindre les parcelles, par elle acquises en dehors des alignements, aux propriétés contiguës*, soit à l'amiable, soit par l'expropriation desdites propriétés, conformément à la loi de 1807 (art. 2, § 3). Un exemple fera mieux comprendre cette disposition. L'administration rencontre sur la ligne des travaux l'immeuble A, appartenant à *Primus*, d'une contenance de 1,000 mètres; 900 mètres seulement sont compris dans l'alignement, mais l'administration jugeant la partie restante insuffisante pour recevoir des constructions salubres, l'acquiert, en vertu du 1er alinéa de l'art. 2. Que va-t-elle faire de ces 100 mètres de terrain, de ce *délaissé*?

(1) C'est ce qu'en termes techniques on appelle *les délaissés*.

(2) Arrêt du conseil d'État du 27 mars 1856 (affaire de Pommereu). Voir aussi le décret du 27 mars 1858, portant règlement d'administration publique pour l'exécution du décret du 26 mars 1852, dont l'art. 2 dispose que, s'il y a des oppositions, l'expropriation ne pourra être autorisée que par un décret rendu en conseil d'État.

Elle pourra le réunir à la propriété contiguë, l'immeuble B appartenant à *Secundus*, soit à l'amiable, soit par expropriation. Ainsi *Secundus*, qui se trouve en retraite de la voie publique, peut acquérir le *délaissé*, et s'avancer ainsi jusqu'au nouvel alignement, mais avec obligation d'y établir sa clôture. C'est un droit de préemption qui lui est offert ; s'il n'en fait pas usage, l'administration peut le déposséder de sa propriété, en lui en payant la valeur telle qu'elle était avant le commencement des travaux (1).

3° *Enfin l'administration peut comprendre dans l'expropriation, des immeubles en dehors des alignements lorsque leur acquisition sera nécessaire* pour la suppression d'anciennes voies, jugées inutiles (art. 2, § 2). Ici, suivant l'opinion générale, l'appréciation de cette nécessité n'est pas abandonnée au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Les propriétaires peuvent contester cette nécessité (2).

1270. Le décret de 1852 est-il spécial à la ville de Paris ?

Non ; bien qu'il ait été fait spécialement pour elle, ses dispositions peuvent être appliquées à toutes les autres villes. Il suffit pour cela que le conseil municipal en ait fait la demande, et que cette demande ait été approuvée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 9). On décide généralement que l'extension du décret de 1852 emporte avec elle l'application du décret du 27 décembre 1858, qui n'en est que l'interprétation (3).

(1) D'après l'art. 5 du décret de 1858 le propriétaire contigu est mis en demeure, par un acte extrajudiciaire, de déclarer dans un délai de huitaine, s'il entend profiter de la faculté de s'avancer sur la voie publique, en acquérant les parcelles riveraines.

(2) V. de Lalleau, t. II, n° 1124 ; — Dufour, *Traité général de droit administratif*, t. VII, n° 557 ; — *Contra*, Dalloz, *Expropr.*, n° 1502.

(3) En ce sens, M. Batbie, *Précis*, etc., p. 573 ; — *Contra*, M. Chauveau, *Journal de droit administratif*, année 1859.

TITRE III

EXPROPRIATION DANS CERTAINS CAS EXCEPTIONNELS

(Titre VII, art. 65 à 77.)

1271. — Nous diviserons ce titre en trois chapitres :
Chap. I. — DES TRAVAUX CIVILS URGENTS.
Chap. II. — DES TRAVAUX MILITAIRES ET DE LA MARINE.
Chap. III. — DES LOIS SPÉCIALES EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION.

CHAPITRE PREMIER

DES TRAVAUX CIVILS URGENTS.

(Art. 65 à 74.)

1272. Quel est, en cas d'urgence, la dérogation au droit commun?

Elle consiste en ce que la *prise de possession* peut avoir lieu avant le règlement de l'indemnité. Cette dérogation au principe de l'indemnité préalable est l'innovation la plus importante de la loi du 3 mai 1841, et elle ne fut admise par les chambres qu'avec beaucoup de difficultés (1).

1273. Quels sont les cas d'urgence?

Ces cas étant trop variés pour être énumérés, l'appréciation en a été laissée au Gouvernement. On s'est borné

(1) La loi du 8 mars 1810 avait autorisé les tribunaux à ordonner provisoirement la mise en possession de l'administration avant même la fixation de l'indemnité et sans consignation préalable (art. 19). Cette disposition ayant entraîné des abus nombreux ne fut pas reproduite par la loi de 1833. La loi du 30 mars 1831, spéciale aux travaux des fortifications avait, il est vrai, permis au gouvernement de se mettre en possession des terrains moyennant la consignation d'une indemnité provisionnelle de dépossession, sauf règlement ultérieur et définitif (art. 10); mais il n'existait pas de règles générales sur cette matière. L'introduction de ces règles fut le but principal de la loi de 1841. Les mesures qu'elles contenaient furent vivement combattues comme inconstitutionnelles. Cette partie du projet fut d'abord rejetée par la Chambre des pairs, et ce ne fut qu'après d'importantes modifications que la loi fut définitivement adoptée (Voir le *Moniteur* des 10, 12, 13 mai 1840, 5, 6, 10 mars et 25 avril 1841).

à indiquer quelques exemples dans la discussion. D'abord il est bien entendu qu'il ne s'agit pas « *de ces circonstances fortuites qui peuvent se présenter à la suite de certains fléaux, comme le débordement d'un fleuve ou les progrès d'un incendie* ». Ainsi s'il s'agit d'abattre une maison pour arrêter le développement d'un incendie, on n'attendra pas évidemment l'accomplissement des formalités légales : *Salus populi suprema lex.* Mais l'urgence peut naître de circonstances imprévues qui se manifestent au cours des travaux; il y aurait alors de graves inconvénients à remplir toutes les formalités (1).

1274. Quelles sont les conditions requises pour la prise de possession ?

Il faut :

1° Que l'urgence soit déclarée par décret (2);

2° Que l'administration consigne une somme fixée par le tribunal, et, en outre, la somme nécessaire pour assurer pendant deux ans le payement des intérêts à 5 pour 100 (3).

3° Qu'il s'agisse de terrains *non bâtis* (4).

(1) M. Daru, rapporteur, et M. Legrand, commissaire du roi, ont donné les exemples suivants à la Chambre des pairs : En cours d'exécution d'un travail quelconque, l'administration a une tranchée à ouvrir ; à une certaine profondeur les eaux commencent à paraître ; il faut leur donner un écoulement à travers les propriétés voisines, ou perdre toute une campagne et renvoyer tout un atelier d'ouvriers. Autre exemple. Un coteau assis sur un banc de glaise glisse dans une tranchée à moitié ouverte; il faut infléchir l'axe dans une direction nouvelle. Les propriétaires atteints se refusent à la cession de leurs terrains. Il s'agit d'un chemin de fer presque terminé; cette circonstance peut priver pendant six mois le pays d'une jouissance impatiemment attendue. Voilà l'urgence motivée sur des circonstances exceptionnelles se produisant inopinément en cours d'exécution des travaux (V. *Moniteur* du 28 avril 1841).

(2) Dans le projet primitif, l'urgence était déclarée par arrêté du préfet; mais on a craint qu'il n'abusât de ce pouvoir et que l'exception ne devînt bientôt la règle. — Pour plus de célérité le décret peut être rendu avant le jugement d'expropriation, mais il ne peut recevoir son exécution qu'après (V. le discours de M. Teste, ministre des travaux publics, à la Chambre des pairs, *Moniteur* du 27 mars 1841).

(3) Voir, sur cette consignation, le décret du 16 septembre 1849, portant règlement sur la comptabilité des travaux publics.

(4) Dans le projet du gouvernement, l'envoi en possession s'ap-

1275. Quelle est la procédure en cette matière ?

Remarquons d'abord que *rien n'est changé aux formalités de la première période.* — Toutes les dispositions relatives à l'enquête sont maintenues, jusqu'au jugement d'expropriation inclusivement. Après le jugement d'expropriation, le décret qui déclare l'urgence et le jugement sont notifiés, conformément à l'art. 15, aux propriétaires et détenteurs (c'est-à-dire aux usufruitiers, locataires, fermiers) avec assignation devant le tribunal civil. L'assignation est donnée à *trois jours* au moins, et elle doit énoncer la somme offerte par l'administration (art. 66). Au jour fixé pour la comparution, le propriétaire et les détenteurs sont tenus de déclarer la somme dont ils réclament la consignation avant la prise de possession. Faute par eux de comparaître, on procède en leur absence (art. 67). Si les parties et l'administration ne sont pas d'accord sur la somme à consigner, cette somme est fixée par le tribunal. Pour faire cette évaluation, il peut se transporter sur les lieux ou déléguer un de ses membres, pour visiter le terrain, recueillir tous les renseignements propres à en déterminer la valeur, et en dresser, s'il y a lieu, un procès-verbal descriptif (1). Cette opération doit être terminée dans les *cinq jours*, et dans les *trois jours* de la remise du procès-verbal au greffe, le tribunal détermine la somme à consigner (art. 68). Cette consignation doit comprendre, outre le principal, la somme nécessaire pour assurer, pendant deux ans, le payement des intérêts à 5 pour 100 (art. 69).

pliquait à toutes les propriétés sans distinction. Mais on objecta que l'envoi en possession d'une propriété bâtie ferait disparaître les éléments principaux de la fixation de l'indemnité, et que le jury manquerait de bases pour rendre son verdict (V. le discours de M. Teste *Moniteur* du 27 mars 1841). — Nous verrons plus loin (V. n° 1278) qu'en matière de *travaux militaires déclarés urgents*, la prise de possession a lieu même pour les propriétés bâties, mais après rédaction d'un procès-verbal descriptif.

(1) Il peut être utile, en effet, bien qu'il s'agisse de terrains *non bâtis*, de dresser un état des lieux, à raison de certaines circonstances particulières, telles que *clôtures*, *plantations*, etc.

Sur le vu du procès-verbal de consignation, et sur une nouvelle assignation à deux jours de délai au moins, le président ordonne la prise de possession (art. 70). Le jugement du tribunal et l'ordonnance du président sont exécutoires sur minute, et ne peuvent être attaqués par opposition ni appel (1). — Les dépens sont supportés par l'administration (art. 72). — Après la prise de possession anticipée, *le besoin d'urgence est satisfait;* dès lors il n'existe plus aucune raison de s'écarter des règles ordinaires. *La procédure reprend donc sa marche habituelle*, et il est procédé, sur la poursuite de la partie la plus diligente, à la fixation définitive de l'indemnité, en exécution du titre IV de la loi (art. 73). Si cette fixation est supérieure à la somme qui a été déterminée par le tribunal, le supplément doit être consigné dans la *quinzaine* de la notification de la décision du jury, sinon le propriétaire, dit l'art. 74, peut s'opposer à la continuation des travaux (2). Si, au contraire, l'indemnité fixée est inférieure à la somme consignée, le magistrat directeur devra ordonner le remboursement de l'excédant à l'administration.

En résumé, la procédure d'urgence respecte toutes les garanties accordées à la propriété par la loi de 1841. Rien n'est changé sur ce point. La seule innovation consiste dans la faculté accordée à l'administration de prendre possession des terrains avant la fixation de l'indemnité, moyennant la consignation d'une somme arbitrée par le tribunal (3).

(1) Donc ils peuvent l'être *par le recours en cassation*. Bien que la loi soit muette sur ce point, on admet généralement que le pourvoi peut être formé par déclaration au greffe du tribunal, conformément à l'art. 28 de la loi de 1841, et que le délai est de *quinze jours*, par analogie de l'art. 42. — V. Dufour, *Traité général de droit administratif*, v, p. 539.

(2) Par *les voies légales*, bien entendu, et non de sa propre autorité. Il peut seulement faire ordonner par le tribunal la suspension des travaux.

(3) On dit souvent que la procédure, en cas d'urgence, est plus

CHAPITRE II

DES TRAVAUX MILITAIRES ET DE LA MARINE

1276. Nous diviserons ce chapitre en quatre sections qui traiteront :

1° Des travaux militaires ordinaires ;

2° Des travaux de fortifications urgents ;

3° De l'occupation temporaire ;

4° Des travaux de la marine.

SECTION I

DES TRAVAUX MILITAIRES ORDINAIRES.

(Art. 75.)

1277. Quelles sont les modifications apportées au droit commun en cette matière ?

Elles consistent en ce qu'on n'applique pas les règles de la première période d'expropriation. L'utilité publique peut toujours être déclarée par décret (1). Les travaux sont dispensés : 1° de l'enquête administrative *de commodo et incommodo ;* — 2° de l'arrêté du préfet qui désigne les localités ou territoires ; — 3° de la seconde enquête ; — 4° de l'arrêté de cessibilité. — Les autres dispositions de la loi, à partir du titre III, sont applicables.

longue que la procédure ordinaire. Cela est vrai, en ce sens que, après l'accomplissement des formalités des deux premières périodes, il faut revenir devant le tribunal pour faire fixer la somme à consigner. Mais ce serait une erreur de croire, comme on l'a soutenu à la Chambre des pairs, que cette procédure ne fasse gagner à l'administration qu'un temps peu appréciable. M. Legrand, commissaire du gouvernement, a établi, en supputant avec soin les délais légaux des deux procédures, que le système de la *consignation préalable* substitué au *payement préalable*, peut faire gagner au moins *cinquante jours*. Or, dit-il, un retard de cinquante jours, c'est quelquefois la perte d'une campagne entière (*Moniteur* du 25 avril 1841).

(1) Il résulte des termes de l'art. 75 que la déclaration de l'utilité publique est comprise implicitement dans le décret qui désigne les propriétés à céder (V. de Lalleau, t. II, n° 1019).

SECTION II (1)

DES TRAVAUX DE FORTIFICATIONS URGENTS.

(Loi du 30 mars 1831.)

1278. Quelle est la procédure suivie en cas d'urgence?

Le décret qui autorise les travaux et déclare l'utilité publique, déclare en même temps l'urgence (2). — Ce décret est transmis au préfet du département, qui, dans les 24 heures, en adresse une ampliation au procureur de la République de l'arrondissement et au maire de la commune. Le maire fait sans délai publier l'ordonnance par affiches et par tous les moyens possibles, et le procureur de la République requiert de suite la nomination d'un juge-commissaire et d'un expert que le tribunal nomme immédiatement (art. 3). — Dans les 24 heures, le juge-commissaire fixe le jour et l'heure de sa descente sur les lieux, par une ordonnance qui est signifiée au maire et à l'expert. — Le transport ne peut s'effectuer que *dix jours* après l'ordonnance et *huit jours* après sa signification. — Le maire doit, de son côté, convoquer, au moins *cinq jours* à l'avance, sur les indications qui lui sont données par l'agent militaire chargé de la direction des travaux : 1° les propriétaires intéressés, et, s'ils ne résident pas sur les lieux, leurs agents, mandataires ou ayants cause (par exemple les intendants, receveurs, régisseurs, gardes ou concierges); 2° les usufruitiers ou autres personnes intéressées, telles que fermiers, locataires, ou occupants à quelque titre que ce soit (art. 4 .

(1) V. *Lois administratives*, p. 1122. — Cette loi qui se référait à la loi de 1810 doit être aujourd'hui combinée avec la loi de 1811. Elle s'occupe non seulement de l'expropriation, mais aussi de l'*occupation temporaire*, nécessaire pour la confection *des fortifications de campagne*.

(2) Toutefois, si l'urgence survenait pendant l'exécution des travaux, on admet qu'elle pourrait être déclarée par un décret postérieur (V. de Lalleau, t. II, n° 1028).

— Doivent assister à l'expertise : 1° Le juge commissaire ; 2° le maire ou un adjoint ; 3° un agent de l'administration des domaines nommé par le préfet ; 4° l'agent militaire ; 5° l'expert désigné par le préfet ; 6° celui désigné par le propriétaire (art. 5). — L'agent militaire détermine le périmètre des terrains dont l'occupation est nécessaire, l'expert nommé par le préfet lève le plan parcellaire des propriétés ; l'expert nommé par le tribunal dresse un procès-verbal destiné à constater l'état et la valeur de chaque propriété et à servir plus tard de base à la fixation de l'indemnité (1). — Il est possible que les propriétaires ayant le libre exercice de leurs droits, consentent à la cession qui leur est demandée, et aux conditions offertes par l'administration. Dans ce cas, il est passé entre eux et le préfet un acte de vente rédigé dans la forme administrative (art. 9), et la purge des privilèges et hypothèques se fait alors suivant les formes abrégées des art. 16, 17, 18 et 19 que l'art. 76 déclare applicables aux travaux militaires urgents. — A défaut de cession amiable, le tribunal en procédant sans retard, et sans frais, prononce l'expropriation et détermine : 1° l'indemnité de déménagement à payer aux détenteurs avant l'occupation ; 2° l'indemnité approximative et provisionnelle de dépossession qui doit être consignée, sauf règlement ultérieur, préalablement à la prise de possession. Le même jugement autorise le préfet à se mettre en possession à la charge : 1° de payer sans délai l'indemnité de déménagement ; 2° de consigner l'indemnité provisionnelle de dépossession ; 3° de signifier à chaque partie intéressée l'acte de consignation, avec copie du jugement. Il détermine, en outre, le délai dans lequel les détenteurs seront tenus d'abandonner les lieux, délai qui ne peut excéder cinq jours pour les propriétés *non bâties*, et *dix jours* pour les propriétés *bâties* (art. 10). Le

(1) V. sur les énonciations que doit contenir ce procès-verbal les art. 7 et 8.

jugement ne peut être attaqué que par la voie du recours en cassation, et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vices de formes. — Arrivée à ce point, la procédure se *continue suivant les règles ordinaires*. L'art. 76 de la loi de 1841 déclare, en effet, applicables au règlement définitif de l'indemnité les dispositions du titre X, les art. 16, 17, 18, 19 et 20 ainsi que le titre VI. — Toutefois, d'après l'art. 11 de la loi du 30 mars 1831, les expropriés peuvent exiger le montant de l'indemnité provisionnelle si l'indemnité définitive n'a pas été réglée dans les trois mois du jugement pourvu qu'il n'existe ni inscriptions ni oppositions, et l'acceptation de cette indemnité ne préjudicie pas à la fixation de l'indemnité définitive.

1279. Quelles différences y a-t-il entre les travaux militaires urgents et les travaux civils urgents?

On peut signaler plusieurs différences :

TRAVAUX CIVILS URGENTS.	TRAVAUX MILITAIRES URGENTS.
1° *L'expropriation en matière de travaux civils urgents ne peut s'appliquer qu'aux propriétés non bâties* (L. 1841, art. 65; V. *suprà*.	1° *L'expropriation en matière de travaux militaires urgents peut s'appliquer aux propriétés bâties* (L. 30 mars 1831, art. 2, 7 et 8).
2° *Pour les travaux civils, l'indemnité fixée par le tribunal l'est à titre de gage et ne peut être touchée par les expropriés.*	2° *Pour les travaux militaires urgents, l'indemnité, bien que provisionn., peut être touchée par les expropriés, après le délai nécessaire à la purge des hypothèques* (L. 30 mars 1831, art. 11).
3° *Pour les travaux civils, il faut deux jugements : celui qui prononce l'expropriation et celui qui détermine la somme à consigner* (L. 1841, art. 66 et 68).	3° *Pour les travaux militaires il n'y a qu'un seul jugement* (L. 1831, art. 10).
4° *Pour les travaux civils, le tribunal fixe l'indemnité provisionnelle sans vérifications contradictoires* (L. 1841, art. 68).	4° *Pour les travaux militaires urgents, il y a lieu à une expertise détaillée et contradictoire.*

SECTION III

DE L'OCCUPATION TEMPORAIRE.

(Loi 30 mars 1831, art. 13 à 15.) (1)

1280. Dans quel cas y a-t-il lieu à l'occupation temporaire ?

Lorsque les travaux à exécuter n'ont qu'une utilité momentanée, l'État est autorisé à occuper temporairement les terrains. On suit la même procédure que pour l'expropriation, et l'indemnité d'occupation, *réglée à l'amiable* ou *judiciairement*, est payée tous les *six mois*, soit au propriétaire, soit au fermier ; en outre, lors de la remise des terrains, une indemnité nouvelle peut être due pour les détériorations causées par les travaux. Du reste, cette occupation n'est autorisée que pour les propriétés *non bâties* (art. 13).

1281. L'occupation temporaire ne peut-elle pas être convertie en expropriation ?

Oui. Si dans le cours de la troisième année, l'occupation temporaire n'a pas cessé, le propriétaire peut exiger l'expropriation de l'immeuble, et l'indemnité doit être réglée sur l'état de la propriété au moment de l'occupation, tel qu'il aura été constaté par le *procès-verbal descriptif* (art. 14).

SECTION IV

DES TRAVAUX DE LA MARINE.

(Art. 75.)

1282. Par quelle législation sont régis les travaux de la marine nationale ?

Ces travaux, *urgents* ou *non urgents*, sont placés par l'art. 75, sur la même ligne que les *travaux militaires*

(1 V. *Lois administratives*, p. 1122.

non urgents, c'est-à-dire qu'ils sont régis par la loi de 1841, avec dispense des formalités des titres I et II de cette loi (1).

CHAPITRE III

DES LOIS SPÉCIALES.

1283. La loi de 1841 est le droit commun en matière d'expropriation, mais il existe des dispositions spéciales en matière de *chemins vicinaux*, *d'alignement*, de *droits d'usage dans les forêts de l'État*, de *halles et marchés*, d'*actions des canaux* et de *droit de pêche*. Nous ne dirons que quelques mots de ces différents cas d'expropriation, renvoyant pour plus d'explications aux matières auxquelles ils se rattachent.

SECTION I

DES CHEMINS VICINAUX.

(LL. 21 mai 1836, art. 16; 8 juin 1864, art. 2; 10 août 1871, art. 44 et 86.)

1284. Quelles sont les règles de l'expropriation en matière de chemins vicinaux ?

Cette expropriation est régie par la loi générale de 1841, sauf certaines règles spéciales que l'on peut ramener à *six*.

Ces règles sont les suivantes :

1° L'utilité publique est déclarée par le conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun et par la commission dépar-

(1) M. Tarbé de Vauxclairs a essayé de soutenir dans son *Dictionnaire des travaux publics* qu'il faut appliquer aux travaux de la marine la loi exceptionnelle de 1831, mais cette opinion que rien n'appuie n'a pas prévalu (V. de Lalleau, t. II, n° 1065 ; Dalloz, *Expropr.*, n° 825).

tementale pour les chemins vicinaux ordinaires, quand il ne s'agit pas de terrains bâtis ;

2° La liste de session est dressée par le tribunal d'arrondissement ;

3° Le jury est composé de *quatre* jurés (1) ;

4° L'administration et la partie intéressée n'ont chacune *qu'une* récusation à exercer ;

5° Le magistrat directeur du jury a *voix délibérative* en cas de partage ;

6° Le magistrat directeur peut être l'un des membres du tribunal ou le juge de paix du canton.

SECTION II

DROITS D'USAGE DANS LES FORÊTS DE L'ÉTAT (2).

(Cod. for. art. 63, 64, 65 ; — Décr. 12 avril 1874.)

1285. Comment l'État peut-il libérer ses forêts des droits d'usage qui y sont assis ?

Par le cantonnement, pour les droits qui consistent

(1) C'est ce que l'on appelle dans la pratique : le *petit jury*. — Il y a, en outre, trois jurés supplémentaires. Le *petit jury* fonctionne également pour le règlement des indemnités en *matière de drainage* (L. 1854, art. 4), en matière de *travaux entrepris* par des *associations syndicales* (L. 1865, art. 18). Enfin une loi du 7 avril 1873 qui autorise l'État à acquérir par voie d'expropriation, les *terrains non clos, situés en dehors des cimetières*, dans lesquels se trouvent une ou plusieurs *tombes militaires*, dispose, dans son article 4, que les indemnités seront réglées, conformément à la loi du 21 mai 1836, c'est-à-dire par un jury de 4 membres.

(2) Les droits d'usage dans les forêts peuvent se ranger sous deux catégories : les *droits d'usage en bois*, et les *droits d'usage destinés à la nourriture des bestiaux*. Les droits d'usage en bois comprennent : 1° *L'affouage* (*ad focum*) ou droit de prendre du bois pour le chauffage de la maison (appelé dans certaines provinces, *lignerage* ou *bûcherage*) ; 2° Le *maronnage*, ou droit de se faire délivrer des arbres pour les *constructions*, réparations d'outils, charronnage, confection du vaisselage, etc. (appelé en Alsace *marnage*). En Normandie, les usages en bois sont désignés sous le nom général de *ramnage*. — Les droits d'usage qui ont pour objet la nourriture des bestiaux sont les droits de *panage* ou *glandée* ou droit de conduire les porcs à la paisson des glands, et de *pacage*, ou droit de faire pâturer les *bêtes aumailles* (bêtes à cornes) et

dans des usages en bois, et par le rachat pour les droits de pâturage, de pacage, de panage, etc.

1286. Qu'est-ce que le cantonnement ?

Le cantonnement est une opération qui convertit en un droit incommutable de propriété, sur un canton déterminé, le droit général et ambulatoire d'usage sur toute la forêt (1). C'est une transaction qui compense en solidité ce que le droit perd en étendue. — Aux termes de l'art. 63 du Code forestier, le Gouvernement peut affranchir les forêts de l'État de tout droit d'usage en bois, moyennant un cantonnement réglé de gré à gré, et, en cas de contestation par les tribunaux. Les formes à suivre sont réglées par les décrets des 12 avril 1854 et 19 mai 1857 (2).

1287. Comment a lieu le rachat des usages autres que les usages en bois?

D'après l'art. 64 du Code forestier, ces droits d'usage ne sont pas cantonnables, mais ils peuvent être rachetés moyennant des indemnités réglées de *gré à gré* ou *judiciairement*. L'administration fait des offres, après que le ministre des finances a statué sur leur opportunité. En cas de refus de la part de l'usager, le tribunal

chevalines. On distingue deux espèces de pâturage : la *vive pâture*, et la *vaine pâture*. La vive pâture est le pâturage sur les communaux, marais, pâtis, landes et bruyères ; la vaine pâture est le droit qu'exerçent les habitants d'une même commune d'envoyer pêle-mêle en dépaissance leurs troupeaux sur leurs fonds respectifs lorsque ces fonds sont en jachère ou qu'ils ont été effruités. Ce droit prend le nom de *parcours*, *d'entre-cours* ou de *marchage* lorsqu'il s'exerce entre les habitants de plusieurs communes (V. Bouvot, *Arrêts notables de Bourgogne*, au mot *Usage* ; Fournel, *Traité du voisinage*, §§ 109 et suiv. ; Meaume, *Comm. sur le code forestier*, n^os^ 460 et suiv.

(1) En matière de pêche, on appelle *cantonnement* une certaine portion d'une rivière dont la pêche est affermée.

(2) L'action en cantonnement appartient également aux communes et aux établissements publics (art. 111, cod. for.), et même aux particuliers (art. 118) ; mais une différence essentielle sous ce rapport c'est que les bois des particuliers peuvent être, par des conventions, grevés de nouveaux droits d'usage, tandis que les bois soumis au régime forestier ne peuvent pas en être chargés.

civil est compétent (1). — Toutefois une exception a été apportée à cette faculté par le § 2 de l'art. 64. Le rachat ne peut être requis dans les lieux où l'exercice du droit de pâturage est devenu d'une absolue nécessité pour les habitants d'une ou de plusieurs communes. Si cette nécessité est contestée par l'administration, les parties peuvent se pourvoir devant le conseil de préfecture qui statue, après une enquête *de commodo et incommodo*, sauf recours au conseil d'État (2).

SECTION III

DES HALLES ET MARCHÉS.

(L. 15 mars 1790, art. 19.)

1288. En quoi consiste l'expropriation des halles et marchés ?

On sait qu'avant 1789, les seigneurs justiciers avaient établi sur les places publiques des halles et marchés, dans lesquels ils percevaient, sous la dénomination générale de *hallage*, *havage* ou *cohue*, une multitude de droits sur les denrées et marchandises (3). La loi des

(1) Et non, comme le dit M. Foucart, le jury, t. II, n° 873.

(2) Dans les forêts qui n'ont pas été affranchies par le cantonnement ou le rachat, l'administration peut réduire l'exercice des droits d'usage suivant l'état et la *possibilité* des forêts, c'est-à-dire suivant l'âge et la consistance du bois et la quantité de matières qu'on peut en retirer annuellement, sans compromettre l'avenir. C'est ce qu'on appelle la *réduction à la possibilité* (art. 65, cod for.). En cas de contestation, la question est soumise au conseil de préfecture. En ce qui touche les droits de pâturage et de passage, la *possibilité* se confond avec la *défensabilité*. La défensabilité est la qualité des bois qui leur permet, à raison de leur âge, de se défendre de la dent des bestiaux (Définition donnée par M. Foucart, t. II, p. 373, *note* 2). La défensabilité est déclarée par l'administration. — Un bois, tant qu'il n'a pas été déclaré *défensable* est *en défends* (V. sur cette matière Pecquet, *lois forestières*, t. I, p. 509).

(3) V. dans la loi des 15-18 mars 1790 la longue et attristante énumération des droits perçus par les seigneurs sur les denrées de première nécessité. — V. aussi MM. Elouin et Trébuchet, *Dictionnaire de police*, v° Halles.

25-28 mars 1790 abolit ces droits sans indemnité, mais elle déclara que les bâtiments et halles continueraient d'appartenir à leurs propriétaires, sauf à eux à s'arranger à l'amiable, soit pour le loyer, soit pour l'aliénation, avec les municipalités. En outre, une instruction de l'Assemblée nationale du 20 août 1790, en maintenant également les propriétaires dans leurs droits sur les bâtiments décida qu'ils pourraient obliger les municipalités à les acheter ou à les prendre à loyer, et que, réciproquement, ils pourraient être contraints à les vendre ou à les louer. Ainsi la commune peut être contrainte à acheter ou à louer : son obligation est *alternative*. Le propriétaire ne peut être contraint qu'à vendre, mais il peut louer s'il le préfère : son obligation est *facultative*.

Ceci rappelé, si le propriétaire ne consent ni à vendre ni à louer à l'amiable, l'expropriation peut être prononcée (1). Il n'y a pas lieu à la déclaration d'utilité publique, car cette déclaration résulte de la loi de 1790 elle-même. Sommation est faite au propriétaire de faire son option. Sur le vu de cette sommation demeurée infructueuse, le préfet détermine par un arrêté les bâtiments à exproprier, et cet arrêté est transmis au procureur de la République qui requiert l'expropriation. L'indemnité est fixée par le jury, conformément à la loi de 1841. Telle est du moins la jurisprudence du conseil d'État.

SECTION IV

ACTIONS DES CANAUX.

(L. 29 mars 1845.)

1289. En quoi consiste l'expropriation des actions des canaux ?

Dans le but de développer les travaux de canalisation,

(1) M. Foucart n'admet pas qu'il y ait lieu à expropriation, du moins lorsque la commune ne veut acquérir la halle que pour lui conserver son ancienne destination (t. III, n° 1859).

les lois des 25 août 1821 et 14 août 1822 avaient accordé aux compagnies, le droit de toucher, après l'amortissement du capital prêté, la moitié du produit net des canaux et d'intervenir dans la fixation des tarifs. Ce droit était représenté par des *actions de jouissance*. Cette concession imprudente ayant créé des difficultés sans nombre, vu la tendance des compagnies à élever les tarifs, la loi du 29 mars 1845 autorisa le rachat de ces actions.

Aux termes de cette loi, le rachat ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une *loi spéciale*. L'évaluation du droit racheté est fixé par une commission composée de neuf membres dont trois sont désignés par le ministre des finances, trois par la compagnie, et trois par le premier président et les présidents réunis de la cour d'appel (1).

SECTION V

DU DROIT DE PÊCHE.

(L. 15 avril 1829.)

1290. En quoi consiste l'expropriation du droit de pêche?

D'après l'art. 2 de la loi du 15 avril 1829, le droit de pêche appartient aux riverains dans les rivières non navigables ni flottables. D'un autre côté, d'après l'art. 3. le Gouvernement a le droit de déclarer navigable ou flottable toute espèce de cours d'eau. Cette déclaration de navigabilité a pour effet de déposséder les riverains

(1) Les actions de onze canaux ont été ainsi rachetées, parmi lesquelles les actions des canaux d'Orléans et du Loing qui partageaient avec les actions de la Banque de France et les rentes sur l'Etat le privilège de pouvoir être immobilisées (Décr. 16 mars 1810). Le rachat de ces actions a été autorisé par la loi du 1er août 1860, et opéré définitivement en 1863. — V. sur cette matière, M. Grangez, *Précis historique des voies navigables de la France*, p. 139. — A cette matière se rattache la question du rachat des chemins de fer qui a soulevé de nombreuses et ardentes controverses, et dont nous dirons quelques mots en traitant de la voirie.

du droit de pêche. C'est *une expropriation tacite*. Dans ce cas, les propriétaires ont droit à une indemnité préalable qui est réglée selon les formes prescrites par la loi de 1841, compensation faite des avantages qu'ils pourraient retirer de la disposition prescrite par le Gouvernement (1).

LIVRE II

DE LA VOIRIE ET DES ALIGNEMENTS.

TITRE PREMIER

DE LA VOIRIE (2).

Textes à consulter. — Édits de 1607 sur les attributions du grand-voyer (3); — Lois du 29 floréal an X, sur les contraventions en matière de grande voirie (4). — Loi du 23 mars 1842, sur la police de la grande voirie (5). — Décret du 26 mars 1852, relatif aux rues de Paris (6).

(1) Le droit à l'indemnité n'existait pas dans le projet ; il fut admis par la commission de la Cour des pairs sur une pétition de M. Saulnier de la Pinelais, de Nantes. — Voir le rapport de M. Malleville (Séance du 22 avril 1838). — Consulter sur cette partie de la loi, Proudhon, *Domaine public*, n° 873, et un remarquable travail de M. Deville, dans les *Annales forestières*, t. VII, p. 246. En cas d'interdiction de la pêche, que l'administration a le droit de prononcer pour cinq ans, l'indemnité est fixée par le conseil de préfecture (L. 31 mai 1865).

(2) V. Fleurigeon : *Code de la voirie administrative et municipale*, 5e édition revue par Monestrier ; — Mauroy, *De la voirie et de l'expropriation ;* — Rousset, *Dictionnaire de la voirie ;* — Thomas, *De la voirie ;* — de Royou, *Traité de la voirie à Paris ;* — Husson, *Traité de la législation des travaux publics et de la voirie ;* — Daubenton, *Code de la voirie des villes, des bourg et des villages.*

(3) V. Les codes Rivière, *Lois usuelles*, p. 1.

(4-5-6) V. *Lois administratives*, p. 1148, 1149 et 1174.

Division du sujet. — Nous diviserons ce titre en trois chapitres, consacrés à des notions générales sur la voirie, et à la distinction de la voirie en grande voirie et en petite voirie.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES.

1291. Qu'entend-on par voirie ?

On entend par voirie l'ensemble des voies de communication soit par terre, soit par eau. Plus spécialement, et c'est dans ce sens que nous avons à l'étudier, on désigne par voirie les communications par terre.

1292. Comment divise-t-on la voirie ?

La voirie se divise en *grande voirie* et en *petite voirie*.

1293. Cette distinction a-t-elle le même sens sur tout le territoire français ?

Non; elle présente un sens distinct à Paris. Tout ce qui concerne l'établissement, la direction, l'alignement et la conservation de la voie est de la grande voirie. Tout ce qui concerne la police, la libre circulation et la commodité est de la petite voirie. C'est le sens ancien, antérieur à 1789. Dans le reste de la France, cette division correspond à deux réseaux différents de voies de communication.

1294. Que comprend la grande voirie ?

La grande voirie comprend :

1° Les routes nationales et départementales ;

2° Les rues des villes, bourgs et villages faisant suite aux routes ;

3° Les chemins de fer ;

4° Les rues de Paris.

Observation. — Bien que toutes les rues de Paris fassent partie de la grande voirie, il y a lieu cependant de distinguer entre la grande et la petite voirie. La

grande voirie comprend, outre les rues et les places, les saillies faisant corps avec les murs de face, telles que corniches, balcons, entablements. La petite voirie comprend les saillies mobiles, résultant de travaux exécutés en application sur les murs de face, telles que bancs, enseignes, auvents (1).

1295. Que comprend la petite voirie ?

La petite voirie comprend :

1° Les rues et places des villes, bourgs et villages, (sauf les rues de Paris et les rues faisant suite aux grandes routes);

2° Les chemins vicinaux et les chemins ruraux.

1296. Quel est l'intérêt de la distinction entre la grande et la petite voirie ?

Cet intérêt existe à un triple point de vue :

1° *Au point de vue de la création et de l'entretien.* — Pour la grande voirie, il faut une loi ou un décret ; pour la petite voirie, il suffit d'une décision du conseil général ou de la commission départementale.

2° *Au point de vue des servitudes qui grèvent les riverains.* — En matière de grande voirie, les servitudes sont établies par des textes. — Elles le sont, en matière de petite voirie vicinale, par des règlements émanant des préfets.

3° *Au point de vue de la compétence et de la pénalité.* — En matière de grande voirie, le conseil de préfecture a une compétence civile et une compétence pénale. Il statue sur la réintégration au sol et prononce la peine encourue pour les contraventions. En matière de petite voirie, les contraventions sont réprimées par le tribunal

(1) Avant le décret de 1859 qui a réuni la grande et la petite voirie aux mains du préfet de la Seine, cette distinction avait une importance qu'elle n'a plus aujourd'hui au même degré. La grande voirie était placée dans les attributions du préfet de la Seine, et la petite voirie dans celles du préfet de police. Le seul intérêt qui subsiste est relatif à la compétence, en matière de contraventions.

de simple police, et la réintégration au sol est ordonnée par le conseil de préfecture, pour les chemins vicinaux; par le maire, pour la voirie urbaine; et par le tribunal civil, pour les chemins ruraux.

CHAPITRE II

DE LA GRANDE VOIRIE (1).

Nous résumerons nos observations sur cette matière dans quatre sections relatives :

1° Aux routes ;
2° Aux chemins de fer;
3° Aux rues de Paris;
4° Au contentieux.

SECTION I

DES ROUTES.

(Décret du 16 décembre 1811.)

Nous traiterons dans cette section :

1° De la classification des routes ; 2° des routes nationales ; 3° des routes départementales.

§ 1er. De la classification des routes.

1297. Comment divise-t-on les routes ?

Le décret du 16 décembre 1811 (2) divise les routes en deux catégories : 1° les *routes impériales* (aujourd'hui *nationales*) et 2° les *routes départementales*. Les *premières* sont subdivisées en *trois classes conformément à trois tableaux, annexés au décret*. — En rapprochant ces tableaux de l'arrêt du Conseil du 6 février 1776, on peut supposer que cette division des routes nationales est

(1) V. Gillon et Stourm, *Traité de la grande voirie;* — Féraud-Giraud, *Traité de la grande voirie et de la voirie urbaine*.
(2) V. *Lois administratives*, p. 1150.

fondée sur leur importance et leur direction (1). D'après cela, la première classe comprend les routes qui vont de Paris à l'étranger et aux grands ports militaires ; la seconde classe comprend celles qui ont la même direction, mais une largeur moindre ; enfin la troisième classe comprend les routes qui relient Paris aux grandes villes de l'intérieur, ou ces villes entre elles.

Les routes départementales sont de deux sortes : 1° Celles dont le décret de 1811 (art. 3) a mis l'entretien à la charge des départements, et que l'arrêt du Conseil de 1776 avait rangées parmi les routes royales de troisième classe ; 2° celles qui ont été construites avec les ressources du département. — Outre les routes nationales et départementales, il existait, avant 1862, des routes dites *stratégiques*, et il existe encore aujourd'hui des routes *militaires* et des routes *agricoles*.

1298. Qu'entendait-on par routes stratégiques ?

C'était un réseau de routes créées en 1833, dans les départements de l'Ouest, lors de l'insurrection vendéenne, et destinées à faciliter les opérations militaires et les approvisionnements de l'armée. Les travaux qui les concernaient avaient été assimilés aux travaux militaires, et leur entretien était supporté, pour deux tiers par l'État, et pour un tiers, par les départements intéressés (LL. du 27 juin 1833 et du 1er avril 1837). — Du reste, elles étaient soumises au régime de la *grande voirie*. Mais ces routes ayant perdu, avec le temps, leur destination primitive, un décret du 10 juillet 1862 les a classées parmi les routes nationales ou départementales.

(1) Nous disons : *on peut supposer*, car cette définition, quoique acceptée unanimement, n'est pas donnée par le décret. Les routes ont un numéro d'ordre par lequel on les désigne dans la pratique administrative.

1299. Qu'entend-on par routes militaires ?

Ce sont des routes destinées à relier une place de guerre aux forts extérieurs et aux ouvrages avancés. Bien que construites et entretenues par l'autorité militaire, elles sont soumises au régime de la grande voirie et sont généralement ouvertes à la circulation.

1300. Qu'entend-on par routes agricoles ?

Ce sont des routes destinées à faciliter les travaux de desséchement des marais et de défrichements des landes entrepris dans certains départements, notamment en Gascogne. Les premières routes de ce genre ont été créées par la loi du 19 juin 1857. Des décrets postérieurs ont créé un réseau de routes agricoles dans la Sologne et dans les Dombes. Elles ont été exécutées aux frais du Trésor, mais le terrain a été fourni gratuitement par les communes et les départements (1).

§ 2. Des routes nationales.

Nous diviserons ce paragraphe en trois numéros : 1° du classement ; 2° du déclassement des routes ; 3° des servitudes légales.

I. Du classement.

1301. Qu'est-ce que le classement d'une route ?

C'est l'indication de la catégorie dans laquelle elle doit être rangée. Cette indication est faite, suivant les distinctions de la loi du 27 juillet 1870, par la loi ou le décret qui en ordonne la construction.

(1) Décr. des 15 octobre 1861 et 2 avril 1862. — Mentionnons également les *routes forestières* créées par la loi du 28 juillet 1860 pour servir à l'exploitation des coupes dans les forêts domaniales.

II. Du déclassement.

1302. Qu'est-ce que le déclassement ?

C'est l'acte par lequel on fait passer une route d'une classe supérieure dans une classe inférieure, ou par lequel on ordonne sa suppression. — Le déclassement a toujours lieu par décret.

1303. Quelles sont les conséquences du déclassement ?

Le déclassement peut être relatif ou absolu (1). Le déclassement est *relatif* lorsque la route nationale déclassée est classée soit parmi les routes départementales, soit parmi les chemins vicinaux de grande communication, soit parmi les simples chemins vicinaux. Ce nouveau classement est fait par décret, sur la demande ou avec l'assentiment des conseils généraux et des conseils municipaux. — Le déclassement est *absolu* (*ou pur et simple*) lorsque la route est rayée du nombre des voies de communication. Dans ce cas, les terrains délaissés sont remis à l'administration des domaines, qui est autorisée à les aliéner (L. 24 mai 1842, art. 1 et 2).

1304. Quels sont les tempéraments apportés à la faculté d'aliéner attribuée à l'administration des domaines ?

La loi de 1842 a apporté deux tempéraments à la faculté d'aliéner attribuée à l'administration des domaines. — En premier lieu, il peut être décidé, par arrêté du préfet, *en conseil de préfecture* qu'il sera réservé, dans l'intérêt des riverains, un *chemin d'exploitation* et de *décharge*, dont la largeur n'excédera pas cinq mètres (2).

(1) Nous employons ces expressions, bien qu'elles ne soient pas en usage, parce qu'elles nous paraissent claires et qu'elles nous évitent une périphrase.

(2) Ces chemins d'exploitation restent la propriété de l'Etat, malgré leur nouvelle affectation, mais leur entretien cesse d'être à sa charge.

— En second lieu, les propriétaires riverains sont mis en demeure d'acquérir, chacun en droit soi, les parcelles attenantes à leurs propriétés (1). Ce droit auquel la pratique administrative donne le nom de *droit de préemption* avait été déjà établi par l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 à l'égard des travaux retranchés de la voie publique par suite d'alignements; par l'article 19 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux et par l'article 61 de la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation. Le prix des terrains ainsi cédés est fixé par le jury d'expropriation. L'article 3 de la loi du 24 mai 1842, renvoie, en effet, à l'article 61 de la loi du 3 mai 1841. — Si les propriétaires riverains négligent d'exercer leur droit de préemption, les terrains sont vendus selon les règles qui régissent les aliénations du domaine de l'État, ou échangés par application de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836 (2). — Ainsi le droit de préemption a la priorité sur la mise aux enchères et sur la faculté d'échange. S'il n'est pas exercé, l'administration peut, à son choix, procéder par voie de mise aux

(1) Cette mise en demeure a lieu par un *avis* publié à son de trompe ou de caisse, affiché à la porte de l'église et de la maison commune et inséré dans l'un des journaux de l'arrondissement. Dans les *trois mois* de cette publication, les *riverains sont tenus de déclarer leur intention;* et, dans le *mois* de la fixation du prix, soit amiable, soit judiciaire, ils doivent passer le *contrat* et payer le prix (L. du 3 mai 1841, art. 6 et 61).

(2) Cette loi dont l'art. 4 est encore en vigueur ne se trouve dans aucun code, mais l'article 4 est reproduit dans le recueil si complet de MM. Vuatrin et Batbie (*Lois administratives*, p. 1159). Aux termes de cet article, les terrains dépendant d'anciennes routes devenues inutiles, par suite de changement de tracé peuvent être cédés, sur estimation contradictoire, à titre d'échange, et par voie de compensation de prix aux propriétaires des terrains sur lesquels les routes neuves doivent être exécutées. Par dérogation aux règles prescrites pour les échanges de biens domaniaux (V. loi du 1er décembre 1790, art. 8 et 18. Codes Rivière, *Lois usuelles*, p. 15), une loi n'est pas nécessaire. « *L'acte de cession*, porte l'art. 4, *devra être soumis à l'approbation du ministre des finances.* » Aujourd'hui c'est le préfet qui statue *en conseil de préfecture*, car cette matière a été *décentralisée* par le décret du 13 avril 1861, art. 3 et tableau C, n° 6 (V. M. Ducroq. *Traité des ventes domaniales*, p. 155).

enchères ou par voie d'échange. Elle n'est tenue d'aucune obligation à cet égard (1).

1305. Quel est l'effet du déclassement d'une route à l'égard des riverains qui ont construit des maisons sur le bord de cette voie?

Avant de répondre à cette question, il importe de bien la préciser. *Une route est déclassée;* des riverains avaient construit des maisons le long de cette route; ils y avaient ouvert des portes, des fenêtres, établi des gouttières, etc. Ces gouttières, ces fenêtres et ces portes continueront-elles à subsister à l'encontre des acquéreurs des terrains délaissés ou bien leur existence est-elle subordonnée au maintien de la voie? En d'autres termes, les portes, fenêtres et gouttières donnant sur la voie publique constituent-elles une véritable servitude au profit des bâtiments adjacents?

Cette question, une des plus controversées du droit administratif, a donné naissance à trois systèmes.

Premier système (2). — *Les riverains n'ont qu'un droit précaire subordonné au maintien de la route.* Ils jouissaient de leurs jours et accès *jure civitatis* et non *jure servitutis.* Le domaine public étant imprescriptible ne peut être grevé d'aucune servitude. Ce système est à peu près abandonné. L'imprescriptibilité du domaine ne peut empêcher les riverains de construire sur l'alignement et de prendre jour et issue sur la rue. Or ces jours et issues ont, au moment où ils sont ouverts, un caractère légal que le fait du déclassement ne peut leur faire perdre.

Deuxième système (3). — *Les riverains ont une véri-*

(1) M. Vuatrin, *à son cours.*

(2) Voir en ce sens Pardessus, *Traité des servitudes*, t. I, n° 40; Daubanton, *Code de la voirie*, n°s 176 et suiv.; Husson, *Législation des travaux publics et de la voirie*, p. 527; — Gaudry, *du Domaine*, t. I. n° 243.

(3) Voir en ce sens Toullier, *Droit civil*, t. III; — Isambert, *Voirie*, n° 762; — Proudhon, *Domaine public*, t. I, n°s 333 à 378; — Favard-Langlade, *Rép.* v° *Inaliénabilité*; — Solon, *Traité des servi-*

table servitude sur la route. Ils auront donc le droit de conserver les portes, fenêtres et égouts ouverts sur la voie publique. On invoque à l'appui de ce système les arguments suivants :

1° L'article 640 assujettit les fonds inférieurs à recevoir les eaux qui découlent naturellement des fonds supérieurs. Or cet article est général et s'applique aussi bien au domaine public qu'aux propriétés particulières;

2° L'article 681 veut que tout propriétaire puisse déverser sur la voie publique les eaux pluviales de son toit ; or c'est là une servitude;

3° Celui qui a obtenu l'alignement peut construire sur cet alignement et y ouvrir des portes et fenêtres. Cela prouve qu'il a une servitude, car autrement, aux termes de l'article 678, il serait obligé de reculer sa construction sur son propre terrain à la distance de 19 décimètres (6 pieds). — Ce système, évidemment préférable au premier, nous paraît aller trop loin lorsqu'il assimile les droits des riverains à de véritables servitudes. La servitude est un démembrement de la propriété ; or le domaine public n'est pas susceptible de propriété privée ; donc il ne peut être l'objet d'un démembrement.

Troisième système (1). — *Les riverains n'ont pas un droit de servitude, mais un droit sui generis.* C'est sur la foi du classement qu'ils ont fait leurs constructions. Il s'est formé entre eux et l'administration un contrat

tudes, n^os^ 414 et suiv.; — Davenne, *Recueil des lois de voirie*, p. 126; — Jousselin, *Des servitudes d'utilité publique*, t. II, p. 475 à 481.

(1) V. en ce sens, M. Féraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. II, n° 580; — Avis du conseil général des ponts et chaussées, du 28 juillet 1838 ; — M. Vuatrin, *à son cours*. — *Quelle différence pratique y a-t-il entre ce système et le précédent?* La différence est celle-ci : s'il s'agissait d'une véritable servitude, le riverain pourrait refuser l'indemnité et exiger qu'il ne soit apporté aucun changement à l'état des lieux, car les servitudes ne sont pas rachetables. Il n'a pas ce droit dans le second système.

tacite par la demande et la concession de l'alignement. Le déclassement leur cause un dommage, qui doit être réparé.

III. Des servitudes légales.

Les servitudes de voirie sont relatives : 1° au *rejet des terres ;* 2° à *l'écoulement des eaux ;* 3° à *l'extraction de matériaux;* 4° à *l'essartement;* 5° aux *plantations;* 6° aux *constructions* (1).

1° Rejet des terres.

1306. En quoi consiste la servitude de rejet des terres ?

D'anciens règlements encore en vigueur (2) ont prescrit l'établissement de fossés de chaque côté de la route. Le curage de ces fossés que le décret du 16 décembre 1811 (art. 109 et 116) avait mis à la charge des riverains, est aujourd'hui, depuis la loi du 12 mai 1825 à la charge exclusive de l'État (3); mais les riverains sont tenus de recevoir les terres et le déblais provenant du curage (4).

(1) La servitude relative aux constructions consiste dans la nécessité de demander l'alignement et dans la prohibition des réparations confortatives. Nous en traiterons dans un titre spécial.

(2) Arr. du Cons., 26 mai 1705; 3 mai 1720; 17 juin 1721; ord. du bureau des finances, 29 mars 1754; ord. des trésoriers de France, 15 juillet 1766; arr. du Cons., 6 février 1776; ord. du bur. des fin., 17 juillet 1781.

(3) Ce décret avait modifié inconstitutionnellement la loi du 9 ventôse an XIII qui avait mis le curage des fossés à la charge de l'administration des ponts et chaussées.

(4) Beaucoup d'auteurs soutiennent que cette servitude a été supprimée implicitement par la loi du 12 mai 1825 qui, en mettant les frais du curage à la charge de l'État, a entendu décharger les riverains de toute obligation, mais on répond que cette loi n'a aboli que l'obligation de curer et qu'elle est muette sur celle de recevoir les terres, laquelle par conséquent doit continuer à produire son effet. — Voir sur cette controverse : *pour le maintien de la servitude :* Cotelle, t. III, n° 218, § 13; — Doyat, *Annales des ponts*

2° Écoulement des eaux.

1307. En quoi consiste la servitude d'écoulement?

Les riverains sont obligés de recevoir les eaux qui découlent de la route. Cette obligation n'a pas sa source dans l'article 640 du Code civil. En effet cet article n'assujettit les fonds inférieurs à recevoir les eaux des fonds supérieurs, qu'autant qu'elles en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué; or les routes sont des ouvrages auxquels la main de l'homme contribue nécessairement. Cette servitude résulte des ordonnances du bureau des finances du 3 février 1741, 30 avril 1742, et 17 juillet 1781. Du reste cette obligation n'existe qu'autant que les eaux s'écoulent naturellement de la route ; l'administration ne pourrait pas, sans indemnité, aggraver par des travaux la servitude légale.

3° Extraction de matériaux.

1308. En quoi consiste la servitude d'extraction de matériaux ?

Elle consiste dans le droit qui appartient à l'administration et aux entrepreneurs de travaux publics d'occuper temporairement, pour la construction et l'entretien des routes, et moyennant une indemnité réglée par le conseil de préfecture, les héritages voisins, soit pour y déposer les terres provenant des déblais, soit même pour y faire des fouilles et en extraire des maté-

et chaussées, 1839; — Feraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. II, n° 498 ; — Batbie, *Précis*, etc., p. 458 ; — *Contra : Journal des communes*, t. X, p. 356; — Bourguignat, *Traité du droit rural*, p. 73 ; — Proudhon, *Domaine public*, n° 240, et la discussion qui eut lieu à la Chambre des députés, à propos d'une pétition des habitants d'Anacourt (Vosges) qui fut renvoyée aux ministres des travaux publics et de l'intérieur (*Moniteur* des 8 avril et 30 mai 1840).

riaux. Cette servitude résulte des arrêts du conseil du 3 octobre 1667, 3 décembre 1672, 22 juin 1706 et 7 septembre 1755. — Les détails que nous avons donnés sur cette servitude (V. nos 724 et suiv.) suffisent amplement. Nous n'avons donc à la mentionner ici que pour mémoire.

4° Essartement.

1309. En quoi consiste la servitude d'essartement?

L'ordonnance de 1669, sur les eaux et forêts, avait fixé à 72 pieds la largeur des routes dans la traversée des forêts, et, en outre, elle avait prescrit que « *tous bois, épines et broussailles se trouvant dans l'espace de soixante pieds ès grands chemins servant au passage des coches et carrosses publics, seraient essartés et coupés en sorte que le chemin soit libre et plus sûr* (titre 28, art. 6). » Cette ordonnance est encore en vigueur, malgré l'article 128 du Code forestier qui déclare abrogés « *toutes lois, ordonnances, édits, arrêts du conseil, sur les matières réglées par le présent code* », car le Code forestier est muet sur l'essartement qui est une matière de voirie plutôt qu'une matière forestière (1). On admet généralement que les propriétaires n'ont droit à aucune indemnité. Il est vrai qu'une loi du 2 brumaire an VIII (24 octobre 1799),

(1) Des mots : *grands chemins* de l'ordonnance de 1669 on a conclu que la servitude d'essartement n'était applicable, ni aux *chemins vicinaux*, ni aux *chemins de fer* (V. M. Batbie, *Précis*, etc., p. 460 et 461). — La question de savoir comment doit se calculer la distance des 60 pieds a donné lieu à une vive controverse. Un avis du conseil d'État du 18 octobre 1824, avait d'abord admis qu'il fallait prendre les 60 pieds de chaque côté de la route (en sus des 72 pieds) et la plupart des auteurs s'étaient rangés à ce sentiment; mais un nouvel avis du conseil d'État et une circulaire du ministre des travaux publics du 31 janvier 1850 ont décidé que le sol de la route était compris dans les 60 pieds — V. sur cette discussion M. Féraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. II, n° 521; — Proudhon, *Domaine public*, t. I, p. 324; — Foucart, *Éléments de droit administratif*, t. III, n° 1267.

qui autorise l'administration à faire arracher un bois, placé sur les bords d'une grande route, prescrit en même temps le payement d'une indemnité. Mais c'est là une loi spéciale qui n'a aucun rapport avec la servitude d'essartement. Un grand nombre d'assassinats ayant été commis dans le bois de la Touche, qui servait de repaire à des brigands de toute espèce, le conseil des Anciens autorisa, moyennant indemnité, l'arrachis de ce bois, situé sur la route de Blois à Orléans. Cet arrachis eut lieu sur une surface de 120 mètres de chaque côté de la route. C'était donc une véritable expropriation et non un essartement.

5° Plantations.

1310. En quoi consiste la servitude de plantation (1) ?

La loi du 9 ventôse an XIII avait établi deux modes de plantation : l'une *forcée*, l'autre, *facultative*. D'un côté, les riverains étaient soumis à l'obligation de planter

(1) La plantation des routes a été l'objet de nombreuses dispositions législatives parmi lesquelles nous citerons les ordonnances de 1520, de 1522, de 1552, de 1579, de 1583, de 1686, et l'arrêt du Conseil du 3 mai 1720; et, dans les temps modernes, les lois des 20 juillet, 15 août 1790, du 6 octobre 1791, du 28 germinal an V (17 avril 1798), du 9 ventôse an XIII (28 février 1805), le décret du 16 décembre 1811, et la loi du 12 mai 1825. — Le but commun de ces dispositions a été d'assurer les limites des routes, de maintenir la solidité du sol, d'indiquer au voyageur la direction à suivre, lorsque la neige *ou* les eaux couvrent la terre, et de faciliter la reproduction des essences utiles à l'agriculture et à l'industrie. L'ordonnance de 1552, rendue sous Henri II, paraît avoir eu principalement pour but la reproduction des bois nécessaires à l'artillerie. — Une grande discussion technique s'est élevée au sujet des inconvénients de ces plantations que certains ingénieurs accusaient de dégrader les routes par les racines des arbres et par l'humidité que leur ombre entretient sur les chaussées. Ces objections ont été victorieusement combattues à la Chambre des pairs, en 1846 et leur inanité a été reconnue dans une circulaire du ministre des travaux publics du 9 août 1850. — V. le rapport de M. de la Villegontier (Moniteur du 23 mai 1846); V. aussi Feraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. II, n° 470; Grandvaux, *Code pratique des chemins vicinaux*, t. II, p. 140.

des arbres dans l'intérieur de la route et sur le terrain appartenant à l'État (art. 2), et s'ils n'avaient pas rempli cette obligation dans le délai de deux ans, à compter de l'époque à laquelle l'administration avait désigné les routes qui devaient être plantées, ces plantations devaient être exécutées à leurs frais (art. 4). D'un autre côté, ils pouvaient planter sur leur propre terrain, lorsque la largeur de la route ne permettait pas de planter sur le terrain de l'État (art. 5). Dans le premier cas, ils avaient la propriété des arbres et de leurs produits. Mais ils ne pouvaient les abattre, couper ou arracher que sur une autorisation administrative (art. 3). Dans le second cas, ils devaient obtenir un alignement et ne pouvaient planter à moins de six mètres de distance de la route, mais ils n'avaient besoin d'aucune autorisation pour disposer entièrement des arbres qu'ils avaient plantés (art. 5).

Le décret du 16 décembre 1811 vint changer ce système. Il n'admet désormais que la plantation sur les héritages riverains (art. 88), et il rend obligatoire, de facultative qu'elle était, la plantation sur ces héritages. Les plantations doivent être faites au moins à la distance d'un mètre du bord extérieur des fossés (art. 90). Un arrêté du préfet détermine l'essence des arbres, leur distance des bords de la route, l'intervalle qui doit les séparer (1) et le délai dans lequel la plantation doit être exécutée (art. 91). A l'expiration du délai fixé par l'arrêté si les propriétaires n'ont pas effectué les plantations ou ne se sont pas conformés aux dispositions prescrites pour les alignements et pour l'essence et

(1) La distance à observer entre chaque arbre est généralement de 10 mètres, mais cet intervalle peut être réduit de moitié en faisant alterner les arbres à croissance rapide avec ceux à croissance lente. L'espacement des arbres doit concorder avec le bornage kilométrique, et les limites de chaque hectomètre doivent être marquées par un arbre d'une essence autre que le reste de la plantation (Circulaire du ministre des travaux publics des 9 août 1850, et 17 juin 1851).

l'âge des arbres, le préfet ordonne l'exécution, à leurs frais, des plantations non effectuées ou mal exécutées, et ils sont en outre condamnés par le conseil de préfecture, à une amende d'un franc par chaque pied d'arbre planté à leur défaut par l'administration (art. 95 et 97). En résumé, de la combinaison de ces textes, il résulte :

1° Que les riverains ne peuvent planter des arbres sur leurs héritages à une distance moindre de six mètres sans avoir obtenu un alignement ;

2° Qu'ils peuvent être forcés de planter sur leurs terrains à une distance d'un mètre, au moins, du bord extérieur des fossés, et suivant l'essence des arbres.

1811. A qui appartiennent les arbres des routes ?

De nombreuses difficultés se sont élevées sur la propriété des arbres plantés sur les routes, grâce à la diversité des lois rendues sur cette matière. La loi du 9 ventôse an XIII aux termes de laquelle les riverains étaient propriétaires des arbres et de leurs produits n'avait en vue que les arbres plantés en exécution de ses dispositions et restait muette à l'égard de ceux plantés antérieurement à sa promulgation. — Le décret du 16 décembre 1811 (1) trancha la difficulté en décidant que tous les arbres plantés avant sa publication sur les routes impériales, en dedans des fossés et sur le terrain de la route, seraient reconnus appartenir à l'État, excepté ceux qui auraient été plantés en vertu de la loi du 9 ventôse an XIII (art. 86); et que les arbres plantés le long des routes sur des propriétés communales ou particulières seraient reconnus appartenir aux communes ou aux particuliers, propriétaires de ces terrains (art. 87). Ce décret opérait une véritable spoliation, et le conseil d'État l'interprétant rigoureuse-

(1) Ce décret était inconstitutionnel, mais la jurisprudence a constamment décidé qu'il avait acquis force légale, n'ayant pas été annulé dans les dix jours (Cons d'Etat, 28 octobre 1831, 1er fév. 1833, 12 mars 1836).

ment avait décidé qu'il était translatif et non déclaratif du droit de propriété, de sorte qu'il transférait à l'État la propriété de tous les arbres plantés sur le sol des routes et dépossédait les anciens propriétaires, même porteurs de titres justificatifs (Cons. d'État, 29 mai 1813). L'iniquité de cette jurisprudence souleva d'unanimes réclamations auxquelles il fut fait droit par la loi du 12 mai 1825. Cette loi déclare, dans son art. 1er :

Que les arbres actuellement existants sur le sol des routes royales et départementales seraient reconnus appartenir aux particuliers qui justifieraient les avoir légitimement acquis à titre onéreux ou les avoir plantés à leurs frais en exécution des anciens règlements.

Le même article ajoute :

Que ces arbres ne pourront être abattus ou élagués que sur une permission de l'administration ;

Et, par application des principes généraux, il décide :

Que les contestations qui pourront s'élever entre l'administration et les particuliers relativement à la propriété des arbres seront portées devant les tribunaux ordinaires.

Ainsi la loi de 1825 a maintenu la présomption de propriété établie en faveur de l'État, par le décret de 1811. Elle autorise seulement les particuliers à justifier de leur propriété, et ce droit de propriété, quand il existe, ne s'exerce que sous une tutelle administrative rigoureuse (1).

§ 3. Des routes départementales.

Nous diviserons ce paragraphe en quatre numéros :
1° Propriété du sol ;

(1) Aux termes de l'ordonnance du bureau des finances du 2 août 1774 (encore en vigueur), les riverains ne peuvent, sous peine d'amende, attacher à leurs arbres des cordages pour étendre et faire sécher des linges.

2° Classement et déclassement ;

3° Servitudes ;

4° Différences entre les routes nationales et les routes départementales.

1° Propriété du sol.

1313. A qui appartient le sol des routes départementales ?

Avant la loi du 10 août 1871 il fallait distinguer deux classes de routes départementales :

1° *Les anciennes routes impériales de troisième classe* devenues départementales en vertu du décret du 16 décembre 1811 (1). La propriété de ces routes n'avait pas été concédée expressément aux départements. Aussi le conseil d'État avait-il décidé que, malgré le déplacement de leurs frais d'entretien, elles continuaient à faire partie du domaine public national (C. d'Ét., 27 août 1834 ; 9 août 1836).

2° *Les routes construites depuis 1811 avec les fonds départementaux.* Le sol de ces dernières était la propriété des départements. — Mais la loi du 10 août 1871 a fait cesser cette distinction en décidant, dans son art. 59, que les anciennes routes impériales de troisième classe étaient comprises définitivement parmi les propriétés départementales (2).

(1) Ce décret avait mis les frais d'entretien des routes impériales de troisième classe à la charge du Trésor et des départements qu'elles traversaient (art. 6) ; mais cette répartition ayant soulevé de nombreuses difficultés, la loi de finances du 25 mars 1817 (art. 53-2°) les mit exclusivement à la charge de l'Etat.

(2) La question de la propriété des routes départementales ne présente d'intérêt que dans le cas où elles viennent à être supprimées, car, tant que dure leur affectation, elles font partie du domaine public départemental, et sont, par conséquent, inaliénables et imprescriptibles. Avant la loi du 10 août 1871, en cas de déclassement, les terrains dépendants de la route étaient vendus, soit au profit de l'Etat, soit au profit des départements, suivant la distinction indiquée plus haut.

2e Classement et déclassement.

1313. Comment a lieu le classement des routes départementales ?

La législation a varié sur ce point. Sous l'empire du décret de 1811, il fallait un décret, rendu après avis du conseil général, lequel avis devait être précédé de l'enquête administrative prescrite par l'art. 3 des lois du 7 juillet 1833 et 3 mai 1841. La loi du 18 juillet 1866 avait fait une distinction : lorsque la route ne se prolongeait pas sur le territoire d'un autre département, le conseil général prononçait (art. 1er, n° 6) ; dans le cas contraire le classement était ordonné par décret. Aujourd'hui, depuis la loi du 10 août 1871, la délibération du conseil général est suffisante dans tous les cas (art 46-6°).

1314. Comment a lieu le déclassement des routes départementales ?

Le déclassement avait lieu autrefois par décret. Depuis la loi du 10 août 1871, il a lieu en vertu d'une délibération du conseil général (art. 46-8°). Les portions de routes délaissées peuvent, sur la demande ou avec l'assentiment des conseils municipaux des communes intéressées, être classées soit parmi les chemins vicinaux de grande communication, soit parmi les simples chemins vicinaux (L. 24 mai 1842, art. 1er). Si ce nouveau classement n'a pas lieu, le sol de la route supprimée est mis à la disposition de l'autorité départementale, pour être vendu au profit du département, après délibération du conseil général (*sans distinction, depuis la loi de* 1871). — On doit appliquer aux riverains les dispositions de la loi de 1842 relatives au chemin d'exploitation et au droit de préemption. Il est vrai que la loi de 1842 ne s'occupe que des routes nationales, mais l'administration n'a jamais fait aucune difficulté pour l'appliquer aux routes départementales. Le droit de préemption résulte, du

reste, d'une manière générale, de l'art. 53 de la loi du 16 septembre 1807 (1).

3° Servitudes.

1315. Les servitudes des routes nationales sont-elles applicables aux routes départementales ?

Les servitudes relatives aux routes nationales sont applicables aux routes départementales. Toutefois, Proudhon (2) a essayé de soutenir que la servitude de plantation n'était applicable qu'aux routes nationales, par le motif que l'art. 88 du décret du 16 décembre 1811 ne parle que des routes impériales (aujourd'hui nationales); mais la loi du 9 ventôse an XIII comprend, dans ses prescriptions, toutes les routes sans distinction, et comme les routes départementales n'ont été classées à part que plus tard, dans le but de dégrever le budget de l'État, on admet généralement que toutes les règles

(1) Une question très importante qui a occupé beaucoup de conseils généraux est celle du déclassement en bloc des routes départementales, et de leur classement au rang des chemins de grande communication. Voici les motifs invoqués en faveur du déclassement : 1° A mesure que le réseau des chemins de fer se complète, les transports à grande distance diminuent sur les routes départementales qui ne servent plus guère qu'à une circulation agricole de localité à localité et à relier les différents centres de population aux gares les plus voisines. Leur destination devient donc de plus en plus assimilable aux chemins de grande communication; 2° cette mesure permet de n'avoir qu'un seul budget, une seule comptabilité; 3° il n'est pas juste de demander aux communes des contingents pour l'entretien des chemins de grande communication qui les desservent, et de ne faire concourir en aucune façon à l'entretien des routes départementales les communes traversées par elles; 4° il importe également de faire cesser l'anomalie qu'offre la situation des industriels desservis par une route départementale à l'entretien de laquelle ils ne contribuent en rien, comparée à celle de leurs confrères dont les établissements situés le long des chemins de grande communication ont à supporter des subventions importantes à raison des dégradations extraordinaires causées à ces voies par les transports qu'ils font effectuer. Ces considérations ont déterminé un certain nombre de départements à adopter le principe du déclassement des routes départementales.

(2) *Traité du domaine public*, n° 270.

relatives à l'entretien et à la surveillance des routes nationales sont restées applicables aux routes départementales. La jurisprudence est parfaitement établie à cet égard (1).

4° Différences entre les routes nationales et les routes départementales.

1316. A quels points de vue importe-t-il de distinguer les routes nationales et les routes départementales ?

Les différences existent au point de vue de la propriété, du classement et du déclassement. Elles sont résumées dans le tableau suivant :

ROUTES NATIONALES.	ROUTES DÉPARTEMENTALES.
1° *Les routes nationales font partie du domaine public national, le sol en appartient à l'État, et elles sont à sa charge.*	1° *Les routes départementales font partie du domaine public départemental, le sol en appartient aux départements (sans distinction depuis la loi de 1871) et elles sont à leur charge.*
2° *Le classement des routes nationales a lieu par un décret ou par une loi.*	2° *Le classement des routes départementales a lieu par une délibération du conseil général (sauf annulation dans les deux mois).*
3° *Le déclassement des routes nationales a lieu par un décret.*	3° *Le déclassement des routes départementales a lieu par une délibération du conseil général (sauf annulation dans les deux mois).*

(1) Cons. d'Etat, 28 mai 1835, 23 décembre 1844, 17 mars 1841, 27 mai 1857; — V. aussi le décret du 7 janvier 1813, relatif aux routes départementales de Seine-et-Oise. — En ce sens, Cotelle, t. III, n° 483; — Féraud-Giraud, *Servitudes*, etc., t. II, n° 476; — Dalloz, *Voirie par terre*, n° 144; — Achille Thomas, *De la voirie*, p. 112; — M. Vuatrin, *à son cours*.

SECTION II

DES CHEMINS DE FER (1).

Nous diviserons cette section en quatre paragraphes :
1° Construction et exploitation des chemins de fer ;
2° Police des chemins de fer ;
3° Servitudes relatives aux chemins de fer.
4° Chemins de fer d'intérêt local.

§ 1er. Construction et exploitation (2).

1317. Quel est le mode de construction et d'exploitation des chemins de fer ?

La question du meilleur mode d'exécution des chemins de fer fut longtemps discutée dans les Chambres. On hésitait entre le système des concessions à des compagnies et le système de l'exécution par l'État. En 1842, on avait imaginé un système mixte d'après lequel l'exécution des grandes lignes de chemins de fer devait avoir lieu par le concours de l'État, des départements traversés, des communes intéressées et de l'industrie privée (L. 11 juin 1842, art. 2) (3). Ce système ayant soulevé les réclamations des départements et des communes, la loi du 19 juillet 1845 les exonéra de la partie des dépenses mises à leur charge et laissa l'exécution des grandes lignes à l'État ou aux compagnies. En pratique, la cons-

(1) Consulter sur la législation de chemins de fer, MM. Blanche, *Des transports par chemins de fer et de la responsabilité des compagnies ;* — Bédarride, *Des chemins de fer au point de vue du transport des voyageurs et des marchandises ;* — Duverdy, *Traité du contrat de transport par terre, et spécialement par chemins de fer ;* — Lamé-Fleury, *Code annoté des chemins de fer ;* — Perdonnet, *Traité élémentaire des chemins de fer ;* — Palaa, *Dictionnaire législatif et réglementaire des chemins de fer ;* et le *Répertoire méthodique de la législation des chemins de fer.*

(2) Le premier chemin de fer construit en France a été celui de Saint-Etienne à Andrézieux, en 1823.

(3) C'est ainsi que furent exécutés les chemins de fer de Paris à Strasbourg et de Paris à Rennes.

truction des chemins de fer est toujours concédée à des compagnies, soit directement en vertu d'une loi ou d'un décret, soit au moyen de soumissions cachetées, par adjudication publique (1). L'exploitation en est confiée à la compagnie concessionnaire qui se trouve ainsi avoir la double qualité d'entrepreneur de travaux publics et d'adjudicataire d'un service de voirie (2).

1318. Comment une concession prend-elle fin ?

Une concession peut prendre fin soit par l'expiration du délai, soit par le rachat du chemin, soit par la déchéance pour inexécution des engagements par la compagnie.

1° Expiration du délai. — Depuis 1852, la durée de la concession est de 99 ans (Cah. des ch., art. 36). Par le seul fait de l'expiration de la concession, le Gouvernement sera subrogé à tous les droits de la compagnie et il entrera immédiatement en jouissance de tous ses produits. La compagnie devra lui remettre en bon état la voie et les rails et tous les immeubles et objets immobiliers qui en dépendent (*gares, stations, maisons de garde, ateliers et remises, plaques tournantes, reservoirs d'eau,* etc.). Dans les cinq dernières années qui précéderont l'expiration du délai de la concession, le Gouvernement pourra saisir les revenus du chemin de fer et les employer à réparer la voie et ses dépendances, si la compagnie ne se mettait pas en mesure de satisfaire à son obligation. Relativement aux objets mobiliers (*approvisionnements, combustibles, mobilier des stations et outillage des ateliers, matériel roulant,* etc.), l'État pourra

(1) L'adjudication a lieu au profit de la compagnie qui consent à la plus grande réduction sur le maximum de durée de la concession ou sur un maximum de péage. Le gouvernement, pour venir en aide aux compagnies et leur permettre d'achever promptement le réseau des grandes lignes, leur a accordé une garantie d'intérêts à 4 p. 100 pour le capital employé à l'exécution des travaux.

(2) V. Paignon, *Traité juridique de la construction et de l'exploitation des chemins de fer ;* — d'Ingremard, *Les concessionnaires de chemins de fer et la propriété.*

les reprendre sur estimation à dire d'experts, et réciproquement la compagnie pourra obliger l'État à les reprendre aux mêmes conditions ; toutefois, dans ce cas, il ne pourra être tenu de reprendre que les approvisionnements nécessaires à l'exploitation du chemin de fer pendant six mois (Cah. des ch., art. 36) (1).

2° **Rachat de la concession.** — L'art. 37 du cahier des charges-modèle réserve au Gouvernement la faculté de racheter la concession du chemin de fer, après l'expiration des quinze premières années. Le rachat a lieu au moyen du payement à la compagnie, pendant chacune des années restant à courir sur la durée de la concession, d'une annuité représentant le produit net moyen des cinq dernières années (2).

(1) M. Batbie enseigne (*Précis*, etc., p. 431, note 1) que l'État prend le matériel et la voie de fer au prix fixé par l'estimation. Il en était ainsi sous l'empire de la loi du 11 juin 1842 (art. 7) ; mais cette disposition n'est plus applicable aux concessions nouvelles. Le cahier des charges-modèle consacre la distinction que nous avons reproduite entre les immeubles et les objets mobiliers. Les immeubles sont repris par l'État sans indemnité.

(2) La question du rachat des chemins de fer est généralement mal comprise. D'abord l'expression de *rachat* est impropre. Les chemins de fer sont la propriété de l'Etat. Il ne saurait donc racheter ce qui lui appartient. L'Etat n'a aliéné que l'exploitation des chemins de fer en se réservant de la reprendre, après la quinzième année, moyennant le payement à la compagnie, jusqu'à l'expiration de la concession, d'une annuité égale au produit net moyen des cinq dernières années. Cette opération est une simple opération de conversion qui, loin de ne pouvoir être réalisée qu'à coups de milliards, ne coûtera rien à l'État et sera profitable à tous. En effet, après le rachat, le produit net de l'exploitation entrera dans les caisses du Trésor, au lieu d'entrer dans celles des compagnies, et c'est avec ce produit que l'Etat payera l'annuité. Quant au matériel que l'Etat est tenu de racheter aux compagnies, il sera rétrocédé par lui, au prix de l'expertise, aux compagnies fermières qui seront chargées de la partie commerciale de l'exploitation. Il est bien évident, en effet, que l'Etat ne se chargera pas lui-même de l'exploitation, car il est le pire et le plus coûteux des exploitants : il la confiera à des compagnies à durée limitée; en se réservant le droit de fixer et de réviser les tarifs. Il y a plus ; le rachat fera rentrer le Trésor dans une somme de plus de 600 millions qui lui est due par les compagnies. En effet, la loi de 1859 qui a institué le régime de la garantie d'intérêts a stipulé que les sommes versées en raison de cette garantie, et qui ne sont que de simples avances, seraient, en

3° **Déchéance.** — La compagnie encourt la déchéance faute par elle d'avoir terminé les travaux dans les délais fixés, ou d'avoir rempli les diverses obligations qui lui sont imposées par le cahier des charges. Dans ce cas il est pourvu à la continuation des travaux au moyen d'une réadjudication que l'on ouvre sur une mise à prix des ouvrages exécutés, des matériaux approvisionnés et des parties du chemin déjà livrées à l'exploitation. Le prix de la nouvelle adjudication est remis à la compagnie évincée (Cah. des ch., art. 39).

1319. Quelle est la nature du droit résultant de la concession ?

La concession est un contrat *sui generis* (synallagmatique, à titre onéreux, aléatoire), par lequel un particulier ou une compagnie s'engage envers l'État à exécuter, à ses frais, certains travaux, moyennant le droit de percevoir un péage pendant un temps déterminé dans l'acte de concession, et d'après des tarifs arrêtés à l'avance entre les parties (1).

cas de rachat, compensées jusqu'à due concurrence, avec la somme due pour la reprise du matériel d'exploitation. Or la créance du Trésor dépasse 600 millions. Telle est, en peu de mots, l'économie générale de l'opération appelée improprement le rachat des chemins de fer.

(1) Nous croyons devoir donner ici quelques notions sur les tarifs des chemins de fer. Les prix sont fixés pour les voyageurs par kilomètres et par têtes suivant la classe des voitures occupées, et pour les marchandises, par kilomètres et par tonnes de 1000 kilogrammes. Les prix fixés sont des maxima. Les compagnies peuvent les abaisser ; et, en fait, elles les abaissent ; mais alors elles ne peuvent les relever qu'au bout de trois mois pour les voyageurs, et d'un an pour les marchandises (art. 48 du cahier des charges-modèle). Il y a interdiction absolue de toute faveur particulière faite à des commerçants ou à des voituriers, sous peine de dommages-intérêts. Toutefois, l'interdiction de toute faveur n'empêche pas des nuances dans les tarifs pourvu que les conditions en soient offertes à tout le monde. On distingue cinq espèces de tarifs :

1° *Les tarifs généraux.* — Ces tarifs varient suivant la valeur des objets transportés (*voyageurs, animaux, marchandises, matériel roulant, pompes funèbres*). Ils se divisent en tarifs de grande et de petite vitesse (excepté pour les voyageurs et les pompes funèbres dont le transport n'a lieu qu'en grande vitesse).

2° *Les tarifs exceptionnels.* — La compagnie ne peut se refuser à transporter les masses indivisibles pesant de 3000 à 5000 kilog. ;

La compagnie ne devient pas propriétaire du chemin, car les chemins de fer construits ou concédés par l'État font

seulement les prix sont augmentés de moitié. Elle ne peut être contrainte à transporter des masses indivisibles pesant plus de 5000 kilogr; mais, si elle consent à le faire, elle doit, pendant trois mois au moins, accorder les mêmes facilités à tous ceux qui en feront la demande. Dans ce cas, les prix de transport sont fixés par l'administration, sur la proposition de la compagnie (Cah. des ch., art. 46). Sont, en outre, soumis à un tarif exceptionnel, les objets encombrants ou dangereux ou d'un poids très minime (*matières inflammables, animaux dangereux; or, argent, bijoux*).

3° *Les tarifs spéciaux ou conditionnels.* — Ce sont des tarifs réduits pour les expéditeurs qui acceptent des délais plus longs que ceux déterminés pour la petite vitesse ou qui consentent à ce que leurs marchandises soient transportées *en vrac*, c'est-à-dire par wagons découverts (cah. des ch., art. 50).

4° *Les tarifs différentiels.* — Les tarifs ordinaires sont proportionnels à la distance parcourue, mais les compagnies peuvent être autorisées à établir des tarifs qui ne présentent pas pour toutes les fractions d'un parcours, une base kilométrique uniforme. C'est ce qu'on appelle des *tarifs différentiels*. Ces tarifs sont fixés, soit en raison des distances à parcourir, soit en raison du poids de la marchandise, du sens du transport, du détournement, soit enfin en raison de la destination de la marchandise. Les tarifs différentiels à raison de la distance parcourue sont diminués à mesure qu'augmente la distance. Ainsi sur le chemin de fer de Paris-Lyon à la Méditerranée, la taxe est de 8 centimes par kilomètre sur un parcours de 200 kilom., 7 centimes sur un parcours de 200 à 300; 6 centimes pour plus de 300 kilom. (V. Lamé-Fleury, *Code annoté des chemins de fer*, p. 597). En Belgique, on applique ce système aux voyageurs. Sur la légalité des tarifs différentiels à raison de la distance, V. Duverdy, *Traité pratique et juridique de l'application des tarifs des chemins de fer*, n°s 173 et 184; — Pouget, *Transports par eau et par terre*, t. II, p. 482; — Cotelle, *Législation des chemins de fer*, t. II, n° 439, et la discussion qui eut lieu au Sénat à l'occasion de diverses pétitions demandant le retour à l'unité kilométrique (Moniteur des 19 et 22 avril 1863).

Les tarifs différentiels à raison du poids sont combinés d'après une base qui s'abaisse à mesure que s'élève le poids des marchandises expédiées par un même individu.

Les tarifs différentiels à raison du sens du transport sont ceux qu'on a établis pour éviter les retours à vide lorsque le trafic entre deux villes est plus actif dans un sens que dans l'autre. Telles sont notamment les expéditions d'Orléans à Paris. Les tarifs différentiels ont permis de transporter en Sologne les marnes et les plâtres dont les terres de ce pays ont besoin pour être fertilisées.

Les tarifs différentiels dits de détournement fonctionnent entre les villes qui ne sont pas reliées entre elles par un chemin de fer direct, par exemple entre Lyon et Nantes. Dans ce cas, on ne calcule pas le prix d'après la distance réellement parcourue, mais seulement à raison de la distance prise à vol d'oiseau.

Les tarifs différentiels à raison de la destination de la marchan-

partie de la grande voirie, et, par conséquent, du domaine public (L. 15 juillet 1845, art. 1er); mais elle est propriétaire des rails, du matériel d'exploitation, et a sur le chemin un droit de jouissance purement mobilier (Cass., 15 mai 1861; trib. civ. de la Seine, 27 juillet 1850), d'où il suit qu'un chemin de fer ne peut pas être saisi immobilièrement (1).

1320. Quels sont les impôts auxquels sont assujetties les compagnies de chemins de fer?

Elles sont assujetties à : 1° l'impôt des patentes; 2° l'impôt des portes et fenêtres; 3° l'impôt foncier (2); 4° l'impôt de deux dixièmes sur le prix des places des voyageurs et sur le prix des transports de bagages à grande vitesse (L. 16 septembre 1871, art. 12); 5° l'impôt de 5 pour 100 sur les transports par petite vitesse (L. 21 mars 1874, art. 4); 6° l'impôt du timbre sur les récépissés et lettres de voiture (L. 30 mars 1872, art. 1er); 7° l'impôt du timbre sur les actions et obligations (LL. 5 juin 1850, 23 août 1871 et 30 décembre 1872). Les compagnies n'en font que

dise sont les tarifs de transit pour attirer sur le territoire français les marchandises étrangères à destination de l'étranger, et les tarifs d'exportation pour faciliter aux commerçants français la sortie de leurs marchandises.

5° *Tarifs communs.* — Les tarifs communs ont été imaginés pour faciliter l'application des tarifs différentiels à raison de la distance. Soit une expédition à faire à 230 kilomètres par deux lignes, le trajet à faire sur l'une étant de 180 kilom., et sur l'autre de 50. Dans ce cas, on ne pourrait pas profiter du tarif différentiel établi pour les parcours au-dessus de 200 kilom. Les compagnies s'entendent pour considérer le parcours dans son ensemble, au moyen de *tarifs communs* (Consulter sur les tarifs des chemins de fer : Lanckmann, *Les tarifs internationaux des chemins de fer, expliqués et commentés au point de vue du contentieux*).

(1) Toutefois avant la loi du 15 juillet 1845, qui a déclaré que les chemins de fer faisaient partie du domaine public, on admettait que la concession à perpétuité était une propriété immobilière, et il avait été jugé qu'un chemin de fer pouvait être saisi, pourvu que la saisie portât sur le chemin dans toute son étendue à cause de l'indivisibilité du droit résultant de la concession (Lyon, 20 février 1840, chem. de fer de Roanne).

(2) On a voulu les assimiler sur ce point aux concessionnaires des canaux de navigation qui doivent l'impôt foncier aux termes de la loi du 5 floréal an XI (art. 1er).

l'avance; 8° la taxe de 120 francs par kilomètre pour les frais de visite, de surveillance et de contrôle de l'exploitation, réduite à 50 francs pour les sections non encore livrées à l'exploitation (Cah. des ch., art. 67) (1).

§ 2. Police des chemins de fer (2).

1321. Quelle est l'économie de la loi du 15 juillet 1845 (3) sur la police des chemins de fer?

Cette loi déclare dans son art. 1er que les chemins de fer font partie de la grande voirie. En conséquence, l'art. 2 leur déclare applicables les lois et règlements sur la grande voirie qui ont pour objet d'assurer la conservation des routes et d'interdire, sur toute leur étendue, le pacage des bestiaux et les dépôts de terre et autres objets quelconques. Elle leur déclare, en outre, applicables certaines servitudes de grande voirie. Enfin elle s'occupe des contraventions commises par les concessionnaires, et des mesures relatives à la sûreté de la circulation (4).

(1) Les compagnies ne sont pas passibles de la taxe des biens de main morte établie par la loi du 20 février 1849 sur les immeubles appartenant à des personnes morales, pour compenser le déficit résultant pour le Trésor des droits auxquels ils auraient donné lieu, s'ils étaient restés dans le commerce. C'est une conséquence de ce que les compagnies ne sont pas propriétaires du sol (Cons. d'Etat, 8 février 1851, 2 mai 1853).

(2) V. Nancy, *Législation et police des chemins de fer*; — Gand, *Traité de la voirie et de la police des chemins de fer*; — Korchner, *Loi sur la police des chemins de fer*.

(3) V. *Lois administratives*, p. 1161.

(4) La police des chemins de fer est également réglementée par l'ordonnance du 15 novembre 1846 qui renferme des dispositions concernant les stations et la voie, le matériel employé à l'exploitation, la composition, la circulation et l'arrivée des convois, la perception des taxes, la surveillance de l'exploitation, les mesures concernant les voyageurs et les personnes étrangères, au service du chemin de fer, etc. — V. aussi la loi du 27 février 1850 relative aux commissaires et sous-commissaires de surveillance administrative, et le décret du 6 mars 1875 qui crée des inspecteurs de police auxiliaires, spécialement attachés au service de la surveillance des chemins de fer (V. Codes Rivière, *Lois usuelles*, p. 336 et 695). — Les contraventions à la loi de 1845 sont jugées, comme en matière de grande voirie, par le conseil de préfecture, mais l'amende est uniforme (16 à 300 fr.).

§ 3. Servitudes relatives aux chemins de fer (1).

1322. Quelles sont les servitudes de voirie applicables aux chemins de fer ?

L'art. 1er de la loi de 1845 déclarant que les chemins de fer font partie de la grande voirie, toutes les servitudes de grande voirie devraient leur être applicables ; mais on a pensé que ce n'était pas utile, et l'art. 3 a donné une énumération limitative des servitudes communes aux routes et aux chemins de fer. Ce sont celles qui concernent : 1° l'alignement ; — 2° l'écoulement des eaux ; — 3° l'occupation temporaire des terrains ou l'extraction de matériaux ; — 4° la distance à observer pour les plantations et l'élagage des arbres ; — 5° le mode d'exploitation des mines, minières, carrières, tourbières, etc.

Ainsi les riverains ne sont soumis ni à la servitude de plantation ni à celle d'essartement.

1323. Quelles sont les servitudes particulières aux chemins de fer ?

Ces servitudes, énumérées dans les art. 5, 6, 7 et 8 de la loi du 15 juillet 1845, sont les suivantes :

1° Obligation de clore le chemin de fer des deux côtés dans toute l'étendue de la voie, et d'établir des barrières à niveau au croisement des routes ;

2° Défense d'établir aucune construction, autre qu'un mur de clôture, dans la zone de 2 mètres (2).

3° Défense de pratiquer sans autorisation des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai du chemin de fer, mesurée à partir du pied du talus (3).

4° Défense d'établir, à moins de 20 mètres, des couvertures en chaume, des meules de paille, de foin et autres dépôts de matières

(1) V. Féraud-Giraud, *Législation des chemins de fer, par rapport aux propriétés riveraines.*

(2) Les constructions existantes lors de l'établissement d'un chemin de fer peuvent être entretenues dans l'état où elles se trouvaient à cette époque (art. 5, § 3).

(3) Cette servitude n'existe que dans les localités où le chemin de fer se trouve en remblai de plus de 3 mètres au-dessus du terrain naturel (art. 6).

inflammables, à l'exception des dépôts de récoltes pendant la moisson (1).

4° Défense d'établir dans une distance de moins de 5 mètres, aucun dépôt de pierres ou objets non inflammables sans une autorisation préalable du préfet. Par exemple, l'autorisation n'est pas nécessaire : 1° pour former dans les localités où le chemin est en remblai des dépôts de matières non inflammables dont la hauteur n'excède par celle du remblai du chemin ; — 2° pour former des dépôts temporaires d'engrais et autres objets nécessaires à la culture des terres.

1324. Quid des constructions, plantations, etc., antérieures à l'établissement du chemin de fer ?

L'administration peut les faire supprimer, moyennant une juste indemnité, lorsque la sûreté publique ou la conservation du chemin de fer l'exige. L'indemnité est réglée, pour la suppression des constructions, par le jury, et, pour tous les autres cas, par le conseil de préfecture conformément à la loi du 16 septembre 1807 (2).

§ 4. Chemins de fer d'intérêt local (3).

1325. Quelles sont les dispositions particulières aux chemins de fer d'intérêt local ?

Les chemins de fer d'intérêt local peuvent être établis : 1° par les *communes* ou les *départements*, avec ou sans le concours des propriétaires intéressés ; — 2° par des *concessionnaires* avec le concours des départements ou des communes (art. 1er). Le conseil général arrête la direction, le mode et les conditions de leur construction ; il statue sur les traités et les dispositions nécessaires pour

(1) Cette défense, comme celle de construire dans les 2 mètres, est absolue et ne peut pas être levée par un arrêté du préfet.

(2) En dehors d'un texte, les riverains n'ont droit à aucune indemnité. Cela est très rigoureux en ce qui concerne la servitude *non ædificandi*, surtout dans les villes, où les terrains sont destinés à être bâtis. Toutefois lorsque la sûreté publique, la conservation du chemin et la disposition des lieux le permettent, les distances peuvent être réduites en vertu de décrets rendus après enquête (art. 9).

(3) V. Oppermann, *Traité complet des chemins de fer d'intérêt local* ; — Richard, *Législation des chemins de fer d'intérêt local* ; — Constant Thérion, *Des chemins de fer d'intérêt local*.

en assurer l'exploitation. L'utilité publique est déclarée par un décret, délibéré en conseil d'État, sur le rapport des ministres de l'intérieur et des travaux publics (art. 2). Les centimes additionnels et les prestations en nature applicables aux chemins vicinaux peuvent être affectés aux chemins de fer d'intérêt local (art. 3). Le décret qui autorise les travaux détermine le chiffre de la subvention qui peut être accordée sur les fonds de l'État et qui varie suivant l'importance du centime additionnel au principal des quatre contributions directes (art. 5).

Les chemins de fer d'intérêt local sont soumis aux dispositions de la loi du 15 juillet 1845, sur la police des chemins de fer, sauf deux modifications : 1° le préfet peut dispenser de poser des clôtures sur tout ou partie du chemin ; 2° il peut dispenser d'établir des barrières à niveau au croisement des chemins peu fréquentés (art. 4).

SECTION III

DES RUES DE PARIS.

1326. Les rues de Paris n'ont-elles pas une situation exceptionnelle ?

Oui ; cette situation exceptionnelle consiste en ce que les rues de Paris font toutes partie de la grande voirie tandis que, dans les autres villes, les rues n'en font partie qu'autant qu'elles sont le prolongement des grandes routes. Cette distinction qui avait sa source dans d'anciens règlements (notamment dans les lettres patentes de 1783) et dans les dispositions du décret du 27 octobre 1808, a été consacrée législativement par le décret du 26 mars 1852 (art. 1er) (1).

1327. La distinction entre la grande et la petite

(1) Rappelons que ce décret accorde à l'administration le droit de comprendre dans l'expropriation la totalité des immeubles atteints, d'acquérir les propriétés contiguës, et de recourir à l'expropriation pour la suppression des anciennes rues jugées inutiles.

voirie est-elle cependant tout à fait étrangère aux rues de Paris ?

Non; bien que toutes les rues soient considérées comme le prolongement des grandes routes, il faut cependant distinguer, au point de vue de la nature et de l'étendue de la police à exercer sur la voie publique, entre la grande et la petite voirie. Tout ce qui concerne la conservation de la voie publique est de la grande voirie; tout ce qui concerne la libre circulation est de la petite voirie. Ainsi les alignements, les constructions nouvelles, les travaux confortatifs, les saillies fixes (corniches, balcons, entablements) sont de la grande voirie; les saillies mobiles (enseignes, auvents), les étalages, les échoppes, les dépôts de matériaux, l'éclairage, le balayage, l'arrosage, l'enlèvement des boues, est de la petite voirie. Cette distinction, qui était celle de l'ancienne législation et qui a été reproduite par l'arrêté du 12 messidor an VIII et le décret du 27 octobre 1808, n'a plus d'intérêt aujourd'hui que pour Paris.

1328. Quel est l'intérêt de cette distinction ?

L'intérêt existe sous deux rapports :

1° Sous le rapport de la compétence. — Les contraventions de grande voirie sont de la compétence du conseil de préfecture; celles de petite voirie sont de la compétence du tribunal de simple police.

2° Sous le rapport des peines. — Les amendes de grande voirie sont édictées par d'anciens règlements; celles de petite voirie sont fixées par l'art. 479, n° 11 du Code pénal (1).

SECTION IV

DU CONTENTIEUX EN MATIÈRE DE GRANDE VOIRIE.

1329. Le tribunal compétent est le conseil de préfecture. Nous nous bornons à renvoyer à nos explications

(1) Avant le décret du 10 octobre 1859, il avait un troisième intérêt : Les permissions en matière de grande voirie étaient accordées

relatives aux attributions contentieuses de ce conseil (V. n°s 734 et suiv.). Nous avons toutefois à ajouter quelques mots relativement aux amendes de grande voirie. Nous avons vu que la pénalité en cette matière était fixée par d'anciens règlements, et qu'il avait été remédié, en partie, aux inconvénients qui résultaient de cet état de choses, par une loi de 1842 (1). — Il nous reste à déterminer le caractère des amendes de grande voirie et à voir comment se fait le recouvrement de ces amendes.

Caractère des amendes de grande voirie. — Une question discutée est celle de savoir si l'amende de grande voirie est une *véritable peine* ou bien seulement une *indemnité de dommages-intérêts*. Nous pensons que c'est une véritable peine parce qu'il est contraire à la nature des choses qu'une réparation pécuniaire soit renfermée à l'avance dans les limites étroites d'un *maximum* et d'un *minimum* ; et parce que, d'autre part, le conseil de préfecture est autorisé à prononcer, outre l'amende, la réparation du dommage causé (Décr., 16 décembre 1811, art. 114). L'amende n'a donc pas le caractère d'une indemnité ; il en résulte qu'elle ne peut être poursuivie que contre l'auteur de la contravention, et non contre ses héritiers, et que le délai de la prescription est celui du Code d'instruction criminelle (2).

par le préfet de la Seine, et, en matière de petite voirie, par le préfet de police. Aujourd'hui les unes et les autres sont délivrées par le préfet de la Seine.

(1) Nous disons, en partie, car cette loi n'a été qu'un palliatif insuffisant. Le conseil de préfecture, malgré son droit de réduction, persiste, à cause de l'exagération de l'amende même réduite, à l'abaisser au-dessous du minimum déterminé, ou même déclare qu'il n'y a pas contravention. De son côté, l'administration laisse expirer les délais du pourvoi, et se borne à réclamer l'annulation de l'arrêté dans l'intérêt de la loi. — (V. M. Gabriel Dufour, *Traité général de droit administratif*, t. VIII, p. 370.)

(2) En ce sens, Jousselin, *Des servitudes d'utilité publique*, t. II, p. 358 ; — Foucart, *Éléments de droit administratif*, t. III, n° 1305 ; — Dalloz, Rép., v° *Voirie urbaine*, n° 259. — En sens contraire, Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence*, etc., *en matière contentieuse administrative*, t. II, n°s 900 et suiv., et Dufour, t. X, n° 447. Ces auteurs se fondent sur ce que la loi du 26 floréal an X

Recouvrement des amendes. — Le recouvrement des amendes est poursuivi par l'administration de l'enregistrement et des domaines. Elles sont partagées par tiers, entre l'agent qui a constaté la contravention, la commune du lieu où elle a été commise, et le trésor public (Décr., 29 août 1813 et 16 déc. 1811, art. 107 et 115).

CHAPITRE III

DE LA PETITE VOIRIE

1330. Comment divise-t-on la petite voirie?

On divise la petite voirie en voirie *urbaine* ou *municipale* et en voirie *rurale* ou *vicinale*. La voirie urbaine comprend les voies de communication intérieures des villes, bourgs et villages, telles que rues et boulevards, quais, places, promenades, squares, passages, impasses et carrefours (1). — La voirie rurale comprend les voies de communication extérieures qui desservent les communes, c'est-à-dire les chemins vicinaux et les chemins ruraux.

SECTION I

DE LA VOIRIE URBAINE (2).

Nous traiterons sous cette rubrique : 1° de l'*ouverture* des rues; — 2° de la *suppression* des rues; — 3° de la *police* des rues.

(art. 4), et l'ord. du 23 déc. 1816 (art. 8) se servent de mots *dommages et intérêts*, ou simplement *dommages* pour désigner les amendes de grande voirie.

(1) Rappelons que parmi les rues, places et promenades des villes et villages, celles qui servent de prolongement aux routes nationales et départementales sont soumises au régime de la grande voirie. La grande voirie, comme dit M. Batbie, absorbe la petite dans la partie qui traverse la ville ou le village (*Précis*, etc., p. 455). — Mais il est à remarquer que si ces rues et places excèdent la largeur des routes dont elles sont le prolongement, les portions non comprises dans la route restent soumises au régime de la petite voirie.

(2) V. des Cilleuls, *Traité de la législation et de l'administration de la voirie urbaine*; — Davenne, *Traité pratique de voirie urbaine*; — de Royou, *Traité pratique de la voirie à Paris*; — Isambert, *Traité de la voirie urbaine*.

§ 1er. Ouverture des rues.

1331. Quelles sont les règles relatives à l'ouverture des rues ?

L'ouverture d'une rue peut être autorisée par une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet (Déc., 25 mars 1852). Si les terrains sur lesquels la rue doit être ouverte appartiennent à des particuliers, on observe les formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841 et par l'ordonnance du 23 août 1835, spéciale aux travaux d'utilité communale. Les particuliers sont libres d'ouvrir, sur leurs fonds, des chemins ou des passages communiquant avec la voie publique ; mais ils ne peuvent leur donner le caractère de véritables rues, sans une autorisation administrative, qui n'est accordée que moyennant certaines conditions, telles que d'abandonner à la commune le sol de la rue à ouvrir et de faire les premiers frais d'éclairage, de pavage et d'établissement des trottoirs.

L'ouverture d'une rue entraîne diverses opérations dont la plupart engendrent, pour les riverains, certaines charges dont nous nous bornerons à dire quelques mots.

1° **Pavage** (1). — Il existait dans la plupart des villes de France d'anciens usages locaux qui mettaient à la charge des riverains l'établissement et l'entretien du pavé. On a prétendu que ces anciens usages avaient été abrogés par la loi du 11 frimaire an VII (art. 4) qui range, parmi les dépenses communales l'entretien du pavé pour les rues qui ne sont pas grandes routes (2) ; mais le conseil d'État, consulté sur cette matière par le ministre de

(1) V. sur cette matière : Dufour, t. VIII, nos 476 à 480 ; — Ducrocq, t. II, nos 1116 et 1117 ; — Foucart, *Elém. de droit public et admin.*, t. III, n° 1364 ; — Daubenton, *Code de la voirie*, art. 191 ; Davenne, *Recueil de lois sur la voirie*, t. I, p. 198.

(2) V. en ce sens, Macarel, *Eléments de jurisp. adm.*, t. II, p. 341 ; — Garnier, *Chemins*, p. 344 ; — Fleurigeon, *Code de la voirie*, v° *Pavage*.

l'intérieur, a répondu que cette loi n'avait fait que distinguer les dépenses de l'État et les dépenses des communes, et n'avait pas entendu régler de quelle manière ces dépenses seraient acquittées dans chaque commune. En conséquence, on doit continuer à suivre l'usage établi dans chaque localité. Toutefois, il ne suffit pas qu'il existe un ancien usage imposant aux riverains cette obligation, il faut que les revenus ordinaires de la commune soient insuffisants (Avis du cons. d'Etat du 25 mars 1807) (1). A Paris, les frais de premier établissement du pavage des rues sont à la charge des propriétaires riverains. La ville supporte les dépenses d'entretien (2). — Les anciens usages ne s'accordaient pas sur le mode d'exécution de l'obligation des riverains qui avait lieu tantôt en argent et tantôt en nature. La loi du 25 juin 1841 a permis à l'administration de convertir l'obligation du pavage en une taxe payable en numéraire et recouvrable comme les cotisations municipales (3).

2°. Trottoirs (4). — Il n'existe sur ce point d'anciens

(1) V. *Lois administratives*, p. 1178. — Cet avis du conseil d'État a été l'objet de nombreuses critiques. — V. sur ce point Feraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. II, n° 362.

(2) Le premier pavage des rues de Paris date du règne de Philippe-Auguste (1185). Voici, d'après un vieil auteur, le fait qui y donna lieu : « Un jour le bon roy Philippe alloit par son palais, pensant à ses besognes, car il estoit moult curieux de son royaume maintenir et amender. Il se mist à une fenestre de la salle à laquelle il s'appuyoit aulcunes fois pour regarder la Seine couler et pour avoir récréation de l'air. Si advint en ce point que charrette qui charrioit vint à mouvoir si bien la boue et l'ordure dont la rue estoit pleine, qu'une pueur en yssit si grande qu'elle monta vers la fenestre où le roy estoit. Quand il sentit ceste pueur si corrompue, il s'entourna de la fenestre en grande abomination de cœur; lors, fist mander li prévôt et bourgeois de Paris et commander que toutes les rues fussent pavées bien et soigneusement de grès gros et fort. » (Recueil des Historiens de France, t. XVII, p. 16.)

(3) Il faut, pour que cette conversion soit possible, une délibération du conseil municipal, et l'approbation du préfet.

(4) V. sur cette matière, Tarbé de Vauxclairs, Dict., v° *Trottoirs*; — Féraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, n°s 388 à 402; — Fremy-Ligneville, *Code des architectes*, n° 447; — Dufour, *Traité général*, etc., t. VIII, n° 481, et le rapport de M. Vivien sur la loi du 7 juin 1845 (*Moniteur* des 7 et 20 mars, et 13 avril 1845).

usages que dans quatre villes de France : à Paris, à Soissons, à Lyon et à Marseille. A Paris, à Lyon et à Soissons, l'usage s'était établi de mettre à la charge des riverains les deux tiers de la dépense; à Marseille, depuis un temps immémorial, ils supportaient entièrement la dépense. La loi du 7 juin 1845 (art. 2) a donné à l'administration le droit de mettre la moitié de la dépense à la charge des riverains, tout en déclarant ne pas déroger aux usages en vertu desquels les frais seraient à leur charge, soit en totalité, soit dans une proportion supérieure à la moitié (1). Mais deux conditions sont nécessaires pour que cette obligation puisse être imposée aux riverains : 1° que, sur la demande des conseils municipaux, l'établissement des trottoirs ait été reconnu d'utilité publique par le préfet (modification du décret du 25 mars 1852); 2° que les plans d'alignement de la rue aient été arrêtés dans les formes voulues.

3°. Noms des rues (2). — Le droit de désigner le nom des rues est considéré comme un attribut du Gouvernement (3). Le nom est proposé par le maire qui doit prendre l'avis du conseil municipal, et il est statué par le préfet (Décret du 25 mars 1852). — Cette matière est réglementée par le décret du 23 mai 1806 qui a remplacé l'ordonnance du lieutenant de police du 30 juillet 1729,

(1) V. *Lois administratives*, p. 1178. — V. également (p. 1179) le décret du 5 janvier 1853, relatif à la répartition entre l'Etat et les villes, des frais d'entretien des chaussées et trottoirs qui, dans les ports de commerce, sont compris entre le terre-plein des quais et les maisons.

(2) Consulter Delamarre, *Dict. de police*, t. IV, p. 347 ; — Gillon et Stourm, *Traité de la voirie*, n° 317 ; — Davenne, *Recueil*, t. I, p. 280; — Dumay sur Proud'hon, *Dom. pub.*, t. II, p. 357 et 716

(3) Cette désignation n'est pas rangée, comme on le croit communément, parmi les attributions des conseils municipaux. Voilà pourquoi les noms des complices du coup d'Etat ont pu longtemps s'étaler cyniquement au cœur même de Paris, comme une provocation à la conscience publique. C'est ainsi qu'au moyen âge, certaines rues impossibles à nommer, et dont la plus célèbre fut débaptisée, au dire de Bantôme, par la reine Marie-Stuart, ont longtemps offusqué la pudeur des femmes.

et par l'arrêté du préfet de la Seine, du 5 novembre 1844.

4° Numérotage des maisons (1). — Le numérotage des maisons a été réglé pour la ville de Paris par un décret du 15 pluviôse an XIII qui a établi pour chaque rue un numérotage particulier (2). L'ordre de numérotage est déterminé par la situation de la rue selon qu'elle est perpendiculaire, parallèle ou oblique à la Seine (3). Les frais de premier établissement de plaques indicatives sont à la charge de la ville, et les frais d'entretien à la charge des propriétaires. Cette dernière disposition, qui résulte des articles 9 et 11 du décret, a été étendue à toutes les communes de France par l'ordonnance du 23 avril 1823. Quant aux autres dispositions du décret, les maires peuvent les rendre applicables dans leurs communes respectives au moyen d'arrêtés de police.

5° Éclairage des rues. — L'éclairage de la voie publique est à la *charge des communes* (L. 11 frimaire an VII, art. 4). Elles traitent ordinairement pour ce service, avec un entrepreneur ou une compagnie. Les

(1) Fleurigeon, v° *Numérotage;* — Daubenton, *Code de la Voirie*, art. 238; — *Dict. d'adm.*, p. 1586; — Boyard, *Manuel des maires*, v° *Numérotage;* — Feraud-Giraud, t. II, n° 434.

(2) Avant le décret du 15 pluviôse les maisons de Paris étaient numérotées par quartiers, d'après une série unique de numéros. Il en résultait que l'on rencontrait souvent, dans une petite rue, une maison qui portait le numéro 2000.

(3) Voici les principales dispositions de ce décret:

La série des numéros est formée de nombres pairs pour le côté droit de la rue, et de nombres impairs pour le côté gauche. Le côté droit d'une rue est déterminé, dans les rues perpendiculaires ou obliques à la Seine, par la droite du passant s'éloignant de la rivière. L'article 5 porte *se dirigeant vers la rivière*, mais c'est là une erreur du texte, reconnue par tous les auteurs, et rectifiée par une pratique constante. Il est déterminé, dans les rues parallèles, par la droite du passant marchant dans le sens du cours de la rivière. Le premier numéro de la série, paire ou impaire, commence, dans les rues perpendiculaires ou obliques au cours de la Seine, à l'entrée de la rue prise au point le plus rapproché de la rivière, et, dans les rues parallèles à l'entrée prise en remontant le cours de la rivière, de manière que, dans les premières, les nombres croissent en s'éloignant de la rivière et dans les secondes, en la descendant.

particuliers sont obligés de laisser placer contre leurs maisons les appareils destinés à l'*éclairage*.

6° Droits de voirie. — Les droits de voirie sont des droits perçus en matière de petite voirie pour les autorisations et les délivrances des alignements. Ces droits n'existent pas en matière de grande voirie. — Le tarif et le mode de perception des droits de voirie exigibles dans la ville de Paris sont déterminés par le décret du 27 octobre 1808 (1).

§ 2. Suppression des rues.

1332. Par qui est ordonnée la suppression des rues?

La suppression des rues ou des places est ordonnée, comme son établissement, par décret, après une enquête *de commodo et incommodo* et une délibération du conseil municipal. Quant aux propriétaires riverains, nous avons vu qu'ils ont droit à une indemnité.

§ 3. Police des rues.

1333. A qui appartient la police des rues?

La police des rues est réglementée par les anciens règlements, par le Code pénal et par les arrêtés municipaux. Les contraventions sont constatées par les maires, les commissaires de police et les agents voyers, et elles sont déférées au tribunal de simple police (2).

SECTION II

DE LA VOIRIE RURALE.

1334. Que comprend la voirie rurale?

La voirie rurale comprend les chemins *vicinaux* et les chemins *ruraux* ou *communaux*.

(1) V. *Lois administratives*, p. 1173.

(2) Nous devons faire ici une remarque que nous développerons plus loin. C'est que la jurisprudence de la Cour de cassation est, en cette matière, plus sévère que celle du conseil d'État, en matière de grande voirie.

ARTICLE 1er

Chemins vicinaux.

Législation sur la matière. — *L.* 9 *ventôse an XIII*, *art.* 6 et 7 (1). — *L.* 28 *juillet* 1824 (*abrogée en partie par la loi de* 1836). — *L.* 21 *mai* 1836 (*loi fondamentale*). — *L.* 8 *juin* 1864 ; — *LL.* 27 *juillet* 1868 et 23 *juillet* 1873 (2).

1335. Qu'entend-on par chemins vicinaux ?

Les chemins vicinaux (de *vicus*, bourg) sont des chemins publics auxquels cette qualification a été attribuée par un acte de l'autorité compétente et qui mettent en communication, soit plusieurs communes entre elles, soit une commune avec un point quelconque de son territoire (rivière, grande route, fontaine publique).

1336. Comment divise-t-on les chemins vicinaux ?

La loi de 1836 ne reconnaît que deux sortes de chemins vicinaux : les chemins vicinaux ordinaires (art. 1 à 6) et les chemins vicinaux de grande communication (art. 7), mais comme elle distingue parmi les chemins vicinaux ordinaires ceux qui n'intéressent qu'une seule commune de ceux qui en intéressent plusieurs, l'usage s'est établi de diviser les chemins vicinaux en trois classes, savoir :

1° Les chemins vicinaux de grande communication ou de grande vicinalité qui traversent plusieurs communes ou plusieurs cantons et vont se rattacher ordinairement soit aux routes nationales, soit aux routes départementales, soit aux chemins de fer.

2° Les chemins vicinaux d'intérêt commun, qui relient

(1) Cette loi contient des dispositions relatives à la reconnaissance, à la fixation de la largeur des chemins vicinaux (art. 6) et à la plantation de leurs bords (art. 7).

(2) V. ces lois dans le recueil de MM. Vuatrin et Batbie, p. 1150 et 1179-1186. V. aussi la circulaire ministérielle du 21 juin 1836 qui a commenté la loi de 1836.

plusieurs communes entre elles, et qu'on appelle dans la pratique chemins *de moyenne vicinalité*.

3° Les chemins vicinaux ordinaires qui vont simplement d'une commune à une autre et qu'on appelle, dans la langue administrative, *chemins de petite communication* ou de *petite vicinalité*. Jusqu'en 1864, ils finissaient aux portes mêmes de la commune ; mais une loi du 8 juin 1864 a déclaré faire partie intégrante des chemins vicinaux toute rue qui est déclarée dans les formes légales en être le prolongement.

Les uns et les autres ne reçoivent le caractère de chemins vicinaux qu'au moyen d'un acte administratif appelé *classement*.

§ 1er. Des chemins vicinaux ordinaires.

1337. Comment a lieu le classement et le déclassement des chemins vicinaux ordinaires ?

Deux hypothèses sont à prévoir. Le classement peut avoir pour but de faire entrer dans la vicinalité un chemin ancien, appartenant à la commune et servant déjà aux communications, ou bien d'y faire entrer un chemin privé ou un chemin à ouvrir. Dans le premier cas, le classement résulte d'une simple déclaration de vicinalité : dans le second cas, d'une décision portant ouverture du nouveau chemin.

1338. Qu'entend-on par déclaration de vicinalité ?

La déclaration de vicinalité est, comme nous venons de le voir, une opération administrative qui fait entrer dans le réseau communal un chemin ancien, servant déjà aux communications. Elle consiste dans une décision portant *reconnaissance* et *fixation de la largeur du chemin*.

1339. Quelle est l'autorité compétente ?

D'après la loi du 26 mai 1836, c'était le préfet qui procédait au classement, au moyen d'un arrêté de reconnaissance et de fixation de la largeur du chemin. La loi du 10 août 1871 (art. 86) lui a enlevé cette attribution

et l'a conférée à la *commission départementale* (V. n° 658).

1340. Quelles sont les formalités pour arriver au classement ?

Les formalités à suivre sont indiquées par la circulaire du 24 juin 1836, modifiée par l'instruction générale du ministre de l'intérieur du 6 décembre 1870, sur les chemins vicinaux. La déclaration de vicinalité peut être provoquée, soit par le conseil municipal, soit par le maire, soit même par un simple particulier. La demande est adressée au préfet. Un procès-verbal du chemin à classer est rédigé par le maire et l'agent-voyer. Ce procès-verbal, auquel est joint un plan d'ensemble, est déposé à la mairie, pendant un délai de 15 jours, à partir de l'avis qui en est donné par voie de publications etd'affiches. A l'expiration de ce délai, le conseil municipal est appelé à se prononcer sur l'utilité du classement et sur les réclamations qui se sont produites. Sur le vu de la délibération du conseil, la commission départementale statue tant sur le classement du chemin que sur sa largeur et ses limites.

1341. Quels sont les effets de la déclaration de vicinalité ?

La décision de la commission départementale portant reconnaissance ou élargissement d'un chemin vicinal attribue définitivement au chemin la propriété du sol compris dans les limites qu'elle détermine. Elle opère une expropriation implicite et résout le droit des propriétaires riverains en une indemnité.

1342. Comment est réglée cette indemnité ?

Cette indemnité est réglée à l'amiable ou par le juge de paix du canton, sur le rapport d'experts, nommés conformément à l'art. 17 de la loi de 1836. Or cet article, qui est relatif à l'indemnité due pour les occupations temporaires de terrains et les extractions de matériaux, dispose que l'un des experts sera nommé par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire, et qu'en cas de discord,

le tiers-expert sera nommé par le conseil de préfecture. Cela est logique, car l'indemnité est alors réglée par le conseil de préfecture, mais ici elle doit être fixée par le juge de paix. Aussi, malgré le texte formel de l'art. 15, M. Vuatrin pense qu'il ne faut pas prendre à la lettre le renvoi à l'art. 17, et que le tiers expert doit être nommé par le juge de paix, conformément à l'esprit de la loi qui est de le faire nommer par le tribunal saisi de la contestation (1). — La décision du juge de paix est sujette à appel, si la demande excède sa compétence en dernier ressort, car cette décision est un véritable jugement (2). — L'action en indemnité se prescrit par deux ans (art. 18).

1343. Cette expropriation est-elle toujours applicable ?

Cette expropriation sommaire, sans indemnité préalable, n'est pas applicable aux propriétés bâties. Il y a lieu, dans ce cas, à faire fixer l'indemnité par un jury spécial de quatre membres, conformément à l'art. 16 (3).

1344. La décision de la commission départementale est-elle définitive ?

Avant la loi de 1871 les arrêtés préfectoraux portant déclaration de vicinalité ou fixation de la largeur des chemins vicinaux pouvaient être déférés au conseil d'État, délibérant au contentieux, pour excès de pouvoir ou violation des formalités légales. Hors ce cas, la réformation ne pouvait en être demandée que par la voie gracieuse, soit au préfet lui-même, soit directement au ministre de l'intérieur. Aujourd'hui, d'après l'art. 88 de la loi du 10 août 1871, les décisions de la commission départementale en cette matière peuvent être déférées au conseil

(1) M. Vuatrin, *à son cours*; — M. Foucart t. III, n° 1330; — Féraud-Giraud, t. II, n° 618. — En ce sens, Cons. d'Et, 26 avril 1844. — *Contra*, M. Batbie, *Précis*, p. 451; — Serrigny, *Compét. admin.*, t. II, n° 721.

(2) Avis de la section de législation du 19 mars 1840; — Cass., 19 juin 1843.

(3) Cette solution qui résultait suffisamment du mot *sol* employé par la loi, a été consacrée législativement par la loi du 8 juin 1864 (art. 2, § 7).

général par le préfet, par les conseils municipaux, ou par toute partie intéressée, pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits. L'appel doit être notifié au président de la commission, dans le délai d'un mois, à partir de la notification de la décision. — Elles peuvent aussi être déférées au conseil d'État, statuant au contentieux, pour excès de pouvoir ou violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. Le recours doit avoir lieu dans le délai de deux mois; il peut être formé sans frais et il est suspensif : ce qui constitue une double dérogation aux règles ordinaires.

1345. Les chemins vicinaux peuvent-ils faire l'objet d'une action possessoire ?

Il est certain que, les chemins vicinaux étant imprescriptibles, l'action possessoire qui aurait pour but de faire maintenir ou réintégrer dans la possession du sol le propriétaire riverain, ne serait pas recevable. Au contraire l'action possessoire serait recevable si elle tendait purement et simplement à faire reconnaître sa possession annale, antérieure au classement, à l'effet de rendre la commune demanderesse au pétitoire, si, à l'occasion de l'indemnité, un débat s'engage sur la propriété. Un exemple va faire comprendre ceci. Je suis en possession d'une prairie longée par un chemin, large de deux mètres. Ce chemin est déclaré vicinal, avec fixation de sa largeur à six mètres. L'effet de la déclaration de vicinalité est d'incorporer de plein droit au chemin les terres riveraines, dans les limites qu'elle détermine, sauf indemnité aux propriétaires. Or, précisément la commune me conteste le droit à une indemnité, sous prétexte que je ne suis pas propriétaire. Dans ces conditions, au lieu d'assigner la commune au pétitoire, j'ai intérêt à intenter mon action au possessoire, afin de faire établir ma possession annale. Si je triomphe dans ma prétention ou si la commune reconnaît ma possession, l'effet du jugement sur le possessoire sera de fixer la position respec-

tive des parties dans le débat qui s'engagera plus tard sur la question de propriété, en constituant la commune demanderesse au pétitoire : ce qui mettra à sa charge le fardeau de la preuve (1).

1346. Par qui sont autorisés les travaux d'ouverture ou de redressement d'un chemin vicinal ?

D'après l'art. 16 de la loi de 1836, les travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux étaient autorisés par un arrêté du préfet. Cet arrêté remplaçait la loi ou le décret exigés en matière d'expropriation. Aujourd'hui la déclaration d'utilité publique résulte de la décision de la commission départementale substituée à cet égard au préfet par l'art. 86 de la loi du 10 août 1871. Toutefois, depuis la loi du 8 juin 1864, un décret est nécessaire pour déclarer l'utilité publique, lorsqu'il s'agit d'occuper des *terrains bâtis*.

1347. Quel est l'effet de la décision portant ouverture ou redressement ?

Nous avons vu que la déclaration de vicinalité a pour effet d'incorporer immédiatement à la voie publique les terrains compris dans le tracé. Il n'en est pas de même de la décision de la commission départementale autorisant l'ouverture de nouveaux chemins ou le redressement d'anciens chemins. L'incorporation, dans ce cas, ne peut avoir lieu qu'après l'accomplissement des formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Toutefois, dans la crainte que la lenteur des formes n'arrêtât d'utiles entreprises, le législateur a soumis cette expropriation à des règles particulières. Il est d'abord procédé à l'enquête administrative dans les formes déterminées par l'ordonnance spéciale du 23 août 1835 (2). L'enquête terminée, et après la délibération du conseil municipal, la commission départementale prononce le classement du chemin, et s'il s'agit de terrains non bâtis, déclare d'uti-

(1) M. Vuatrin *à son cours* ; — MM. Féraud-Giraud, t. II, n° 612 ; — Chauveau, *Comp. jud. et admin.*, t. I, n° 565 ; — Foucart, t. III, n° 1317.
(2) V. *Lois administratives*, p. 1134.

lité publique les travaux à exécuter. Après l'accomplissement des formalités à remplir en suite de la déclaration d'utilité publique, il est procédé à l'acquisition des terrains, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation.

1348. Quelles sont les différences que présente cette expropriation avec l'expropriation ordinaire ?

Nous avons déjà indiqué les différences que présente cette expropriation spéciale avec l'expropriation ordinaire; nous croyons utile de les résumer dans le tableau suivant :

EXPROPRIATION.	
EN MATIÈRE ORDINAIRE.	EN MATIÈRE DE CHEMINS VICINAUX.
1° L'utilité publique est déclarée par une loi ou un décret.	1° L'utilité publique est déclarée par une déclsion de la commission départementale, *quand il ne s'agit pas de terrains bâtis.*
2° Le magistrat directeur du jury est nécessairement un membre du tribunal civil.	2° Le magistrat directeur du jury peut être un membre du tribunal civil ou le juge de paix du canton.
3° La liste de session (16 jurés et 4 suppléants) est dressée par la Cour ou le tribunal du chef-lieu du département.	3° La liste de session (4 jurés et 3 suppléants) est dressée par le tribunal d'arrondissement, dans le jugement d'expropriation.
4° Le jury de jugement est composé de 12 membres.	4° Le jury de jugement (appelé petit jury) est composé de 4 membres.
5° Il y a lieu à deux récusations tant de la part de l'administration que de la part de l'exproprié.	5° Il n'y a lieu qu'à une seule récusation de la part de chaque partie.
6° En cas de partage, le président du jury a voix prépondérante.	6° En cas de partage, le magistrat directeur du jury a voix délibérative.

§ 3. Des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.

1349. Comment a lieu le classement et le déclassement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun?

Ces deux espèces des chemins sont mis sur la même ligne et soumis aux même règles, en ce qui concerne le classement, le déclassement, l'ouverture, le redressement et la répartition des ressources et subventions.

Antérieurement à la loi du 10 août 1871, c'était le préfet qui fixait la largeur et autorisait l'ouverture et le redressement de ces chemins. Aujourd'hui c'est le conseil général qui est investi de cette attribution. Ses décisions, en matière de fixation de la largeur, ont les mêmes effets que les arrêtés pris antérieurement par les préfets. Elles attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'elles déterminent, sauf en ce qui concerne les terrains bâtis ou clos de murs, pour lesquels il est nécessaire de recourir, soit à l'acquisition amiable, soit à l'expropriation. — Quant aux décisions du conseil général portant ouverture ou redressement, elles équivalent à une déclaration d'utilité publique et donnent lieu à l'expropriation spéciale dont nous avons déjà parlé à plusieurs reprises et que nous rencontrerons encore dans la matière des associations syndicales.

1350. Quelles différences y a-t-il entre les trois classes de chemins vicinaux?

On peut signaler quatre principales différences entre les différentes espèces de chemins vicinaux.

Première différence. — Le classement des chemins vicinaux de grande communication et celui des chemins vicinaux d'intérêt commun est fait par le conseil général. — Le classement des chemins vicinaux ordinaires est fait par la commission départementale, après avis

des conseils municipaux. — Le déclassement est ordonné par les mêmes autorités.

Deuxième différence. — Les chemins de grande communication peuvent toujours recevoir des subventions du conseil général. — Les chemins d'intérêt commun et les chemins vicinaux ordinaires ne peuvent en recevoir que dans des cas extraordinaires.

Troisième différence. — L'alignement est donné par le préfet le long des chemins de grande communication et d'intérêt commun (ou par le sous-préfet depuis une loi de 1864) lorsqu'il existe un plan général d'alignement). — Il est donné par le maire le long des chemins vicinaux ordinaires.

Quatrième différence. — Les trois centimes extraordinaires que la loi du 24 juillet 1867 autorise les conseils municipaux à voter, sont affectés exclusivement aux chemins vicinaux ordinaires.

ARTICLE II

Des chemins ruraux.

1351. Qu'entend-on par chemins ruraux ?

On entend par chemins ruraux des chemins appartenant à la commune, mais qui n'ont pas été classés dans la vicinalité.

1352. Quelles sont les principales différences entre les chemins ruraux et les chemins vicinaux ?

Les principales de ces différences, qui résultent des développements que nous venons de donner sur les chemins vicinaux, sont les suivantes :

Première différence. — Les centimes additionnels, les prestations et les autres ressources du budget vicinal sont affectés exclusivement aux chemins vicinaux. — Les communes ne peuvent employer à l'entretien de leurs chemins ruraux que l'excédant de leurs ressources ordinaires. Toutefois la loi du 21 juillet 1870 (1),

(1) V. *Lois administratives*, p. 1187.

leur permet d'appliquer aux chemins ruraux l'*excédant de leurs prestations disponibles dans la limite maximum du tiers de ces prestations*, lorsqu'elles réunissent les quatre conditions suivantes :

1° Que leurs chemins vicinaux classés soient entièrement terminés;

2° Qu'elles en aient assuré l'entretien;

3° Qu'elles aient fourni le contingent qui leur est assigné pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun;

4° Qu'elles aient obtenu l'autorisation du conseil général.

Deuxième différence. — Les décisions du conseil général ou de la commission départementale relative à l'ouverture ou au redressement des chemins vicinaux, sont *attributifs* de propriété, ou *déclaratifs* d'utilité publique. — Les arrêtés préfectoraux relatifs aux chemins ruraux ne produisent pas cet effet.

Troisième différence. — Les anticipations sur les chemins vicinaux sont de la compétence du conseil de préfecture, mais seulement au point de vue civil. L'amende est prononcée par le tribunal de simple police. — Les anticipations sur les chemins ruraux sont de la compétence du tribunal de simple police, tant pour la répression pénale que pour la répression civile des contraventions.

Quatrième différence. — Les chemins vicinaux font partie du domaine public de la commune, et, par conséquent, sont imprescriptibles. La loi du 21 mai 1836 contient à cet égard, une disposition formelle. Cette imprescriptibilité s'étend-elle aux chemins ruraux? La question est controversée et a fait naître deux systèmes.

Premier système. — *Les chemins ruraux sont prescriptibles.* On décide ainsi par *a contrario* de l'art. 10 de la loi de 1836 qui ne prononce l'imprescriptibilité que pour les chemins vicinaux. M. Bathie qui avait d'abord

soutenu l'opinion contraire, fait remarquer que cet argument a, dans l'espèce, une grande valeur, parce qu'il consacre le retour à un principe de droit commun (1).

Deuxième système (2). — *Les chemins ruraux sont imprescriptibles.* L'art. 2226 du Code civil déclare qu'on ne peut prescrire les choses qui ne sont pas dans le commerce. Or, les chemins ruraux, étant des chemins publics, ne sont pas dans le commerce; donc ils sont imprescriptibles. Ce qui le prouve, c'est que l'art. 479, § 2 du Code pénal, qui punit les usurpations sur les *chemins publics*, ne fait aucune distinction entre les chemins vicinaux et les chemins ruraux.

ARTICLE III

Du budget de la vicinalité.

1353. A la charge de qui sont les dépenses des chemins vicinaux ?

Elles sont, dit la loi de 1836, à la charge des communes qu'ils intéressent.

1354. Quid, lorsqu'ils intéressent plusieurs communes ?

Le contingent de chaque commune est fixé par le conseil général, sur l'avis des conseils municipaux des communes intéressées et des conseils d'arrondissement.

1355. Sur quelle base a lieu la répartition ?

La base de la répartition est l'avantage que chaque commune retire du chemin, et non la longueur de ce chemin sur son territoire.

1356. La dépense des chemins vicinaux est-elle obligatoire ?

Elle est obligatoire dans la mesure des ressources

(1) V. Batbie, *Précis*, etc., p. 453, note 1 ; — Bélime, *De la possession*, n° 279. — En ce sens, Cass., 18 février 1861, 6 janvier 1873.

(2) En ce sens, Foucart, t. III, n°s 1343 et 1346; — Faustin Hélie, *Théorie du Code pénal*, 3e édit. sur l'art. 479 du Code pénal ; — Flandin, *Revue critique*, 1862, p. 302; de Raze, *Revue critique*, 1863, p. 143.

spéciales créées par la loi de 1836 et des revenus ordinaires disponibles. Le préfet peut porter d'office la dépense nécessaire au budget et faire exécuter les travaux.

1357. Les propriétés de l'État sont-elles soumises aux charges relatives aux chemins vicinaux ?

Oui ; les propriétés de l'État, *productives de revenus*, contribuent aux dépenses des chemins vicinaux, dans les mêmes proportions que les propriétés privées. Elles sont évaluées par le préfet, comparativement aux propriétés de même nature. Les réclamations contre le rôle fixé par le préfet, soit de la part des communes, soit de la part du Domaine, sont jugées par le ministre.

1358. Quelles sont les ressources affectées à la vicinalité ?

Les ressources affectées à la vicinalité se divisent en ressources *ordinaires*, ressources *extraordinaires* et ressources *éventuelles*. Elles sont résumées dans le tableau suivant :

TABLEAU DES RESSOURCES VICINALES.

Ressources ordinaires.	1° Revenus ordinaires de la commune. 2° Prestations (3 journées). 3° Centimes spéciaux sur les 4 contributions (*maximum*, 5 centimes).
Ressources extraordinaires.	1° Centimes spéciaux extraordinaires : 8 *centimes exclusivement applicables aux chemins ordinaires* (L. 1867). 2° Quatrième journée de prestation (L. 11 juillet 1868). 3° Impositions extraordinaires en vertu d'une loi spéciale. 4° Emprunts à la *caisse des chemins vicinaux (Remboursables par 30 annuités de 4 pour 100).*
Ressources éventuelles	1° Souscriptions particulières ; 2° Subventions pour déclarations ; 3° Subventions départementales ; 4° Subventions de l'État.

Il nous reste maintenant à dire quelques mots des subventions industrielles et des prestations.

§ 1er. Subventions industrielles.

1359. Qu'entend-on par subventions pour dégradations ?

Aux termes de l'art. 14 de la loi de 1836, toutes les fois qu'un chemin vicinal *entretenu à l'état de viabilité* par une commune est habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute autre entreprise industrielle (1), appartenant à des particuliers, à des établissements publics ou à l'État, il peut y avoir lieu à imposer, aux entrepreneurs ou propriétaires, des subventions spéciales, appelées quelquefois *subventions industrielles*, dont la quotité est proportionnée aux dégradations extraordinaires causées par l'exploitation. — Ces subventions sont réglées annuellement par les conseils de préfecture, après des expertises contradictoires, et recouvrées comme en matière de contributions directes. Les subventionnaires ont le droit de s'acquitter en argent ou en prestations en nature, à leur choix. — Enfin, les subventions peuvent être déterminées au moyen d'un *abonnement*. Ces abonnements sont réglés, non plus par le conseil de préfecture, mais par le préfet en conseil de préfecture. Cette différence de juridiction est parfaitement rationnelle, car ici il n'y a plus matière contentieuse; il n'y a qu'un acte d'administration, la sanction d'une convention entre parties intéressées.

§ 2. Prestations en nature.

1360. Qu'entend-on par prestations en nature ?

On entend par prestations en nature les journées de

(1) Les exploitations agricoles ne sont pas comprises dans cette énumération. Ainsi un domaine, quelque vastes que soient ses moyens de culture, ne peut être assujetti à une indemnité extraordinaire pour dégradations de chemins.

travail auxquelles les habitants des communes peuvent être assujettis pour l'entretien et la réparation des chemins vicinaux. Le maximum de ces journées est de *trois*.

1361. Par qui sont dues les prestations en nature ?

Les prestations en nature sont dues :

1° Par tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, savoir :

a) Pour sa personne ;

b) Pour chaque individu mâle, valide, âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune ;

c) Pour chaque charrette ou voiture attelée ;

d) Pour chaque bête de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune.

2° Par tout individu, même non porté nominativement au rôle des contributions directes, même âgé de moins de dix-huit et de plus de soixante ans, même invalide, même de sexe féminin, même n'habitant pas la commune, s'il est chef d'une famille l'habitant ou d'un établissement situé dans la commune. Dans ce cas, il ne doit pas la prestation pour lui-même, puisqu'il ne réunit pas les conditions nécessaires, mais il la doit pour les personnes et les choses qui dépendent de l'établissement dont il est propriétaire.

1362. Quelle est la quotité des prestations ?

Le maximum des journées de travail qui avait d'abord été fixé à deux journées par la loi du 28 juillet 1824 a été porté à *trois* par celle du 21 mai 1836.

1363. Comment sont-elles acquittées ?

Les prestations peuvent être acquittées en nature ou en argent au gré des contribuables. Ce qui est *in obligatione*, c'est l'argent. La prestation en nature n'est qu'une facilité pour se libérer.

1364. Dans quel délai doit avoir lieu l'option ?

La loi n'a pas fixé ce délai. Elle a laissé aux préfets le soin de le déterminer par des règlements. La plupart des règlements des préfets ont adopté le délai d'un mois, à partir de la publication du rôle, indiqué dans l'instruction ministérielle du 24 juin 1836. Si donc, dans le mois, le contribuable n'a pas fait son option, par une déclaration devant le maire, la prestation est de plein droit exigible en argent.

1365. Par qui est fixée la valeur en argent de la journée de travail ?

Le tarif de conversion des journées de travail en argent est fixé annuellement par le conseil général, sur les propositions des conseils d'arrondissement. — Ce tarif n'est pas uniforme pour tout le département. Le conseil général prend en considération l'importance des communes, l'aisance de la population, le prix de la main-d'œuvre. En général, les tarifs de conversion sont inférieurs au taux réel des journées de travail.

1366. La prestation non rachetée en argent est-elle nécessairement acquittée en journées de travail?

Non. Aux termes de l'art. 4 de la loi elle peut être *convertie en tâches*. Ces tâches représentent exactement le travail que le prestataire peut fournir pendant les journées qu'il doit aux chemins. C'est un moyen pour l'autorité locale de remédier aux inconvénients de la paresse des prestataires ; et, pour ceux-ci, de se libérer plus rapidement en travaillant avec ardeur. Les tarifs de conversion en tâches sont dressés par les conseils municipaux, avec l'approbation du préfet.

1367. En quoi les prestations diffèrent-elles des anciennes corvées ?

Bien que les prestations soient un impôt de capitation égal pour tous, ce qui est contraire à la proportionnalité de l'impôt ; il ne faut pas cependant les assimiler

aux corvées de l'ancien régime. Il y a entre elles plusieurs différences. Ainsi :

1° Elles sont dues par tous les citoyens, sans exception ; les corvées ne frappaient guère que les cultivateurs ;

2° Elles ne sont employées que pour les chemins à l'usage des prestataires eux-mêmes et à proximité de leurs habitations, tandis que les corvées s'appliquaient aux grandes routes souvent fort éloignées des corvéables et dont ils se servaient peu ;

3° Les prestations peuvent être converties en argent ; les corvées ne pouvaient pas être rachetées (1).

TITRE II

DES ALIGNEMENTS (2)

1368. Textes à consulter. — La législation sur l'alignement est encore régie aujourd'hui par d'anciens règlements, savoir l'édit de décembre 1607 (3), et la déclaration du 10 juin 1693 (4), qui ont posé les règles fondamentales. Elle a été complétée par le décret du 27 juillet 1808 (5), la loi du 21 mai 1836 (6), et la loi du 4 mai 1864 (7).

Division du sujet. — Nous diviserons ce titre en cinq chapitres, dont l'un sera consacré à quelques notions

(1) V. dans le recueil des travaux de l'Académie des sciences morales, une étude de M. Monnier sur ce point de législation (1862, t. II, p. 48).

(2) Consulter sur la matière des alignements : Cotelle, *Des alignements et permissions de voirie urbaine* ; — Bormans, *Traité de l'alignement et des droits de voirie*.

(3) V. Codes Rivière, *Lois usuelles*, p. 1.

(4) V. Codes Rivière, *Lois usuelles*, p. 8.

(5) V. Codes Rivière, *Lois usuelles*, p. 147.

(6) V. *Lois administratives*, p. 1160.

(7) V. *Lois administratives*, p. 1160.

générales sur la matière. Nous étudierons dans les trois autres, les autorités qui délivrent l'alignement, les effets de l'alignement, les réclamations et les contraventions en matière d'alignement.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES EN MATIÈRE D'ALIGNEMENT

1369. Qu'entend-on par alignement?

On entend par alignement l'acte administratif qui établit la ligne de démarcation de la voie publique et des propriétés riveraines. La fixation de cette ligne forme ce qu'on appelle le *plan d'alignement*. Le plan d'alignement a pour but de maintenir la largeur et d'indiquer la direction de la voie.

1370. En quoi l'alignement diffère-t-il du bornage?

L'alignement diffère du bornage en ce que :

1° L'alignement émane de l'autorité administrative. — Le bornage a lieu à l'amiable, ou bien est opéré par l'autorité judiciaire ;

2° L'alignement permet à l'autorité administrative de faire disparaître les sinuosités de la ligne séparative, en *redressant les murs*, comme dit l'édit de 1607, *partout où il y a ply et coude*. — Dans le bornage, au contraire, l'autorité judiciaire est obligée de suivre les limites indiquées par les titres, sans pouvoir, en aucun cas, comme dans l'action *finium regundorum*, les régulariser par voie d'attribution de propriété à l'une des parties.

1371. Combien distingue-t-on de sortes d'alignement?

On distingue deux sortes d'alignements : l'*alignement général*, ou *plan général d'alignement* qui embrasse l'ensemble de la voie et en détermine la direction, et l'*alignement partiel* qui est délivré aux particuliers qui veu-

lent construire le long de la voie publique. Ce plan général d'alignement sert de base aux alignements partiels.

CHAPITRE II

DES AUTORITÉS QUI DÉLIVRENT L'ALIGNEMENT

1372. Par qui est dressé le plan général d'alignement?

Le plan général d'alignement est dressé, sous la direction du maire, par un ingénieur, un architecte ou un géomètre. Il comprend un plan général, à l'échelle d'un demi-millimètre par mètre et des *plans de division*, par îles entourées de rues, quais, cours d'eau, à l'échelle de deux millimètres (1). Le plan une fois dressé, est soumis à une enquête, et le conseil municipal donne son avis sur les réclamations qui ont pu se produire.

1373. Par qui est approuvé le plan général d'alignement?

Il faut distinguer selon qu'il s'agit de grande voirie, de voirie urbaine ou de voirie vicinale.

Grande voirie. — En matière de grande voirie, le plan général est approuvé par un décret en conseil d'État.

Voirie urbaine. — Il en était de même, avant le décret de 1852 sur la décentralisation administrative. Depuis cette époque, l'autorisation du préfet est suffisante.

Voirie vicinale. — En matière de voirie vicinale, le plan général n'étant pas autre chose que la reconnaissance de la fixation de la largeur du chemin, il en résulte

(1) Les formalités pour la dresse des plans généraux d'alignement ont été indiquées par une circulaire ministérielle du 5 octobre 1815. Le plan général doit être en une seule feuille et les plans de division former un atlas, dont chaque feuille, ayant un mètre de long sur 65 centimètres de hauteur, est pliée en deux de manière à en bien développer les plis.

qu'il est arrêté par le conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et par la commission départementale, pour les chemins vicinaux ordinaires.

1374. Par qui est délivré l'alignement partiel ?

Il faut distinguer selon qu'il s'agit de grande voirie, de voirie urbaine ou de voirie vicinale ; et, en outre, selon qu'il existe ou qu'il n'existe pas de plan général. Disons tout de suite que l'alignement doit être demandé par tout riverain qui veut construire le long de la voie, et que l'autorisation est nécessaire, même pour construire conformément au plan général.

Grande voirie. — Aux termes de la loi du 4 mai 1864, l'alignement partiel est délivré par le sous-préfet sur sur les routes nationales et départementales partout où il existe un plan général régulièrement approuvé. Le même droit lui appartient, à la même condition, sur les chemins vicinaux de grande communication. — A défaut de plan général, l'alignement est délivré par le préfet, conformément à la largeur actuelle de la voie publique.

Voirie urbaine. — En matière de voirie urbaine, l'alignement partiel est délivré par le maire, conformément au plan général. — S'il n'existe pas de plan général, le maire ne peut que se conformer à la largeur actuelle de la rue, sans pouvoir, selon la jurisprudence la plus récente du conseil d'État, forcer le propriétaire à reculer ou à avancer (1).

Voirie vicinale. — En matière de voirie vicinale, l'alignement est donné, comme en matière de grande voirie, par le préfet ou le sous-préfet, sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt com-

(1) Cons. d'Et., 5 avril 1862 ; 10 février 1865, 5 mai 1865, 14 mars 1870. — Voir dans la *Revue critique* (t. XXI, p. 97 à 109) l'exposé de de cette jurisprudence par M. Aucoc.

mun (1), savoir : par le sous-préfet, s'il y a un plan général ; par le préfet, s'il n'en existe pas. — Sur les chemins vicinaux ordinaires, l'alignement partiel est délivré par le maire, dans tous les cas.

CHAPITRE III

DES EFFETS DE L'ALIGNEMENT

1375. Quels sont les effets d'un plan général d'alignement ?

Lorsqu'un plan général d'alignement est arrêté, il peut en résulter des effets différents, selon que les constructions riveraines sont en retraite de l'alignement, ou empiètent sur le nouveau tracé. Dans le premier cas, il y a lieu au droit de *préemption* et dans le second cas à une *expropriation*. L'alignement partiel, délivré en l'absence de plan général, produit le même effet. Examinons successivement ces deux hypothèses.

SECTION I

DROIT DE PRÉEMPTION.

1376. Quel est l'effet de l'alignement lorsque la propriété riveraine est en retraite ?

Il y a lieu, dans ce cas, à l'exercice du *droit de préemption*. Le propriétaire a le droit d'acquérir, de préférence à tous autres, la portion du terrain retranchée de la voie publique, qui vient ainsi s'interposer entre sa propriété et le nouveau tracé. Ce droit de préemption est, du reste, général et s'applique à toutes les branches de la voirie. Ainsi, il a été consacré :

(1) Bien que la loi de 1864 ne parle que des chemins vicinaux de grande communication, on reconnaît généralement que, depuis la loi du 10 août 1871, il faut appliquer les mêmes règles aux chemins d'intérêt commun et aux chemins de grande communication.

Pour la grande voirie, par l'art. 3 de loi du 24 mai 1842 (1) ;

Pour les chemins vicinaux, par l'art. 19 de la loi du 21 mai 1836 ;

Pour la voirie urbaine, par l'art. 53 de la loi du 16 septembre 1807.

Spécialement, en ce qui concerne la voirie urbaine, l'acquisition du terrain délaissé par le propriétaire que l'alignement oblige à avancer, n'est pas seulement pour lui un droit, mais une obligation. En effet, en cas de refus, l'administration est autorisée à le déposséder de l'ensemble de son immeuble, en lui en payant la valeur.

1377. Par qui est fixée l'indemnité?

Lorsque l'administration use du droit qu'elle a de déposséder le riverain qui refuse d'acquérir la portion vacante, il y a là une véritable expropriation, et l'indemnité est fixée par le jury (2). En est-il de même lorsque le riverain déclare user de son droit de préemption? On est généralement d'accord pour décider que l'indemnité est fixée par le jury ordinaire, pour la grande voirie, et la voirie urbaine, bien qu'il n'y ait pas là d'expropriation; et par le juge de paix, sur le rapport d'experts, pour la voirie vicinale.

SECTION II

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'ALIGNEMENT.

1378. Quel est l'effet de l'alignement quand la propriété empiète sur la voie publique?

L'alignement a, dans ce cas, pour conséquence d'in-

(1) V. *Lois administratives*, p. 1159.

(2) Un auteur, M. Herson, a soutenu que, dans ce cas, l'indemnité est fixée administrativement (*De l'expropriation pour cause d'utilité publique*, n° 432). Mais cette opinion est généralement repoussée (V. Delalleau, t. II, n° 1148; — Féraud-Giraud, t. I, n° 195; — Dumay sur Proudhon, t. II, p. 613. — Ajoutons que la question a été tranchée, pour la ville de Paris, par l'art. 2 du décret du 26 mars 1852.

corporer à la voie publique la propriété du sol qui empiète sur le nouveau tracé. Cette attribution se produira le jour où la construction sera démolie pour cause de vétusté, ou volontairement par le propriétaire. Il y a dans ce cas expropriation tacite, sans intervention de l'autorité judiciaire.

1379. Comment est fixée l'indemnité ?

L'indemnité est fixée par le jury ; mais elle n'est due que pour la valeur du terrain délaissé (L. 16 septembre 1807, art. 50).

1380. Dans quel cas l'administration doit-elle procéder par la voie de l'expropriation ordinaire ?

Il faut recourir à la voie de l'expropriation ordinaire, précédée d'une déclaration d'utilité publique, dans deux cas :

1° Lorsqu'il s'agit de l'ouverture d'une voie nouvelle ;

2° Lorsque l'administration veut procéder immédiatement à la démolition des constructions sujettes à reculement.

1381. Que comprend, dans ce cas, l'indemnité ?

L'indemnité comprend alors, non seulement la valeur du sol, mais encore le préjudice éprouvé par la démolition des constructions qui le recouvraient.

SECTION III

SERVITUDES D'ALIGNEMENT.

1382. En quoi consistent les servitudes résultant de l'alignement ?

Les servitudes qui résultent de l'alignement ont été établies pour en assurer les effets. Elles sont au nombre de deux. Les riverains ne peuvent construire sans demander l'alignement ; ils ne peuvent faire aucune réparation sans en avoir obtenu l'autorisation. Examinons ces deux servitudes.

Servitude relative aux constructions. — Cette ser-

vitude consiste en ce que les propriétaires riverains de la voie publique, ne peuvent faire, le long de cette voie, aucune construction, plantation ou clôture, sans l'autorisation préalable de l'administration. — Ils sont tenus de demander l'alignement, même dans le cas où il existe un plan général et où ils voudraient construire conformément à ce plan.

Servitude relative aux réparations. — Le propriétaire dont la maison, située sur la *partie retranchable*, est sujette à reculement ne peut faire aucune réparation à un mur de face sans en avoir obtenu l'autorisation. L'administration, du reste, n'autorise que des réparations *non confortatives*.

CHAPITRE IV

DES RÉCLAMATIONS CONTRE L'ALIGNEMENT.

Il faut distinguer les réclamations contre le plan général d'alignement, et les réclamations contre l'alignement partiel.

SECTION I

RÉCLAMATIONS CONTRE LE PLAN GÉNÉRAL.

1383. Quelle est la voie de recours ouverte aux parties contre le plan général d'alignement?

On enseigne généralement que le seul recours ouvert aux parties est le recours par la voie administrative. Pour admettre, en effet, le recours contentieux, il faut qu'un droit soit lésé. Or, dans l'espèce, aucune lésion n'existe. L'administration, en dressant le plan, n'a fait qu'user de la latitude que la loi lui donne pour l'élargissement des voies publiques. Mais le débat porte moins sur la nature du recours que sur l'autorité qui

en doit connaître. D'après les uns, il doit être porté au conseil d'État, conformément à l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807, qui décide *qu'en cas de réclamations il sera statué en conseil d'État, sur le rapport du ministre de l'intérieur* (1). Selon d'autres, au contraire, ce recours est devenu inadmissible depuis que le décret du 25 mars 1852 a transféré au préfet le droit d'homologuer les plans d'alignement (2). Le premier système nous paraît préférable. Le droit d'homologuer est indépendant du pouvoir de statuer sur les réclamations.

SECTION II

RÉCLAMATIONS CONTRE L'ALIGNEMENT PARTIEL.

1384. Comment les parties peuvent-elles se pourvoir contre l'alignement partiel?

Il faut distinguer selon qu'il existe ou qu'il n'existe pas de plan général.

I. **Il existe un plan général.** — Le plan général régulièrement dressé constitue un titre pour tous ceux qui veulent bâtir, et le maire est tenu, dans la délivrance des alignements partiels, de ne pas s'en écarter. S'il s'en écarte, il porte atteinte à un droit, et le tiers lésé peut se pourvoir au contentieux.

II. **Il n'existe pas de plan général.** — S'il n'existe pas de plan général, le maire est investi d'un pouvoir discrétionnaire. On décide généralement que l'alignement délivré par lui doit être conforme à l'état des lieux. Si l'alignement modifiait cet état, un recours serait ouvert au conseil d'État par la voie contentieuse (3).

(1) V. M. Batbie, *Précis*, etc., p. 479; — Serrigny, *Questions et traité*, p. 87.
(2) V. Baylet, *De la voirie*, p. 107.
(3) V. M. Batbie, *Précis*, etc., p. 475.

CHAPITRE V

DES CONTRAVENTIONS EN MATIÈRE D'ALIGNEMENT.

1885. Par qui sont jugées les infractions aux lois et règlements sur l'alignement ?

Il faut distinguer suivant qu'il s'agit de grande voirie, de voirie vicinale ou de voirie urbaine.

I. **Grande voirie.** — En matière de grande voirie, les contraventions sont jugées par le conseil de préfecture qui a le double pouvoir de condamner les délinquants à l'amende de 300 francs, fixée par l'arrêt du conseil de 1765, et d'ordonner la démolition lorsque la construction empiète sur la voie publique, ou lorsque la réparation est confortative.

II. **Voirie vicinale.** — En matière de voirie vicinale, l'amende est prononcée par le tribunal de simple police et la démolition ordonnée par le conseil de préfecture.

III. **Voirie urbaine.** — Enfin, en matière de voirie urbaine, le tribunal de simple police est compétent pour prononcer l'amende et ordonner la destruction de la besogne *mal plantée*, selon les expressions de l'édit de 1607. — La jurisprudence de la Cour de cassation est, en cette matière, plus sévère que celle du conseil d'État en matière de grande voirie. Le conseil d'État, en effet, n'ordonne la démolition que lorsque les réparations sont confortatives ou que la construction empiète sur la voie publique. — La Cour de cassation, au contraire, ne fait aucune distinction. Elle décide que le tribunal de simple police doit ordonner la destruction, même des travaux non confortatifs, et des constructions, même en retraite de l'alignement.

LIVRE III

DES ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INCOMMODES OU INSALUBRES (1)

Législation sur la matière. — Le texte fondamental en cette matière est le décret du 15 octobre 1810, rendu sur le rapport de Fourcroy, au nom de la section des sciences de l'Institut. Ce décret a été modifié et complété depuis par l'ordonnance du 14 janvier 1815 et les décrets des 31 décembre 1866, 7 mai 1878 et 22 avril 1879 (2).

Division du sujet. — Nous diviserons notre sujet en deux titres, dont l'un sera consacré à quelques notions historiques; et l'autre à étudier, dans la législation actuelle, le rôle respectif de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire en cette matière.

TITRE PREMIER

NOTIONS HISTORIQUES.

1868. Il n'existait pas dans l'ancien droit de réglementation générale sur cette matière. Les industries bruyantes étaient généralement réunies dans certains quartiers des villes, en vertu d'arrêts de règlement des parlements ou d'ordonnances des intendants. — Quel-

(1) Consulter sur cette matière MM. Clérault, *Traité des établissements dangereux, insalubres et incommodes*; — Boulguignat, *Législation des ateliers dangereux*; — Bunel, *Etablissements insalubres, incommodes et dangereux*; — Dufour et Tambour, *Traité pratique des ateliers insalubres, dangereux ou incommodes*; — Lober, *Les établissements insalubres, dangereux ou incommodes*; — Napias, *Législation et jurisprudence des ateliers dangereux*, etc. — Ce dernier ouvrage est le plus récent sur la matière.

(2) V. Codes Rivières, *Lois usuelles*, p. 176, 194, 553, 814 et 882.

quefois les habitants obtenaient leur éloignement au dehors de la ville (1). L'Assemblée Constituante ayant proclamé, comme conséquence de la suppression des maîtrises et des jurandes, la liberté du commerce et de l'industrie, ne songea pas à faire une loi générale.

Elle se borna à décréter que les anciens règlements seraient provisoirement exécutés, et chargea, en outre, les municipalités de prendre des arrêtés sur cette matière, comme sur tous les autres objets confiés à sa vigilance (L. 19 juillet 1791). Il en résulta un arbitraire intolérable. Chaque commune avait sa règle et la manière d'appliquer cette règle changeait à chaque renouvellement de l'administration :

Tantôt, on frappait sur la propriété en autorisant des usines très dangereuses au centre des villes les plus populeuses ; tantôt, on frappait sur l'industrie en prononçant l'interdiction d'usines dont on venait de permettre la création. Les capitalistes et les propriétaires souffraient également ; bientôt les grandes entreprises s'arrêtèrent (2) .

Des plaintes nombreuses s'élevèrent de toutes parts, et le Gouvernement, ému de cet état de choses, consulta sur la question la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut. Un premier rapport, en date du 26 frimaire an XIII, n'avait donné que des indications trop générales pour que l'administration pût mettre un terme aux abus signalés. Un second rapport, rédigé par Fourcroy, au nom de la section de chimie, devint la base du décret du 15 octobre 1810 qui forme encore aujourd'hui le texte fondamental de la matière.

(1) On cite un arrêt du parlement d'Aix du 1er février 1577 contre un *cardeur de laine*, qui affectait de troubler le travail d'un avocat par des chants insupportables ; on trouve également dans le recueil de Boniface (t. III, livre II, chap. II), un arrêt du même parlement du 30 janvier 1670 qui règle les heures d'un forgeron pour battre l'enclume.

(2) Rapport de M. d'Argout, à la Chambre des pairs (Moniteur du 6 mai 1827, p. 712).

TITRE II

LÉGISLATION ACTUELLE.

1387. Comment se divisent les établissements dangereux, incommodes ou insalubres ?

D'après le décret du 15 octobre 1810, ces établissements sont divisés en trois classes :

Première classe. — La première classe comprend ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières. — Tels sont les fabriques d'allumettes chimiques et de collodion qui présentent des dangers d'incendie et d'explosion, les abattoirs publics, à cause de la mauvaise odeur et de l'altération des eaux, etc.

Deuxième classe. — La deuxième classe comprend les manufactures ou ateliers dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages. Les précautions à prendre sont de dévorer la fumée, de désinfecter les gaz, d'atténuer le bruit des machines. Sont rangés dans cette classe, les moulins à farine, les fabriques de tôle vernie, les ateliers pour la salaison et le saurissage des poissons, etc.

Troisième classe. — La troisième classe comprend les ateliers qui peuvent être établis sans inconvénients auprès des habitations, mais qui doivent rester soumis à la surveillance de la police. Tels que les fabriques de tuyaux de drainage, les brasseries, les teintureries, etc.

1388. Par qui est fait le classement ?

Le classement des établissements est fait par décret du conseil d'État rendu en assemblée générale (Décr., 2 août 1879, art. 7, n° 26).

1389. Comment procède-t-on relativement aux établissements nouveaux ?

Le progrès des sciences fait naître chaque jour de nouvelles branches d'industrie. Le décret de 1810 ne contenait aucune disposition relativement aux établissements nouveaux qui en sont la conséquence. L'ordonnance du 14 janvier 1815 a comblé cette lacune. Elle pose à cet égard la règle suivante : Le préfet peut accorder provisoirement l'autorisation aux établissements qu'il juge devoir appartenir aux deux dernières classes. Il doit, au contraire, suspendre la formation ou l'exercice de ceux qu'il estime devoir rentrer dans la première classe, et attendre un arrêté de classement. — Ces notions préliminaires exposées, nous allons étudier rapidement le rôle respectif de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire en cette matière.

CHAPITRE PREMIER

INTERVENTION DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE.

1390. L'intérêt de la distinction entre les trois classes d'établissements dangereux, incommodes et insalubres se présente au triple point de vue :

1° Des autorités chargées d'accorder ou de refuser l'autorisation ;

2° Des formes de l'instruction préalable ;

3° Des voies de recours contre la décision intervenue ;

Nous allons donc comparer, à ce triple point de vue, les trois classes d'établissements.

§ 1er Des établissements de première classe.

1391. Par qui sont autorisés les établissements de première classe ?

D'après le décret de 1810, la permission nécessaire pour la formation des manufactures et ateliers compris

dans la première classe était accordée par un décret rendu en conseil d'État. Depuis le décret du 25 mars 1852, elle est accordée par le préfet (Tableau B, nos 7 et 8).

1392. Quelles sont les formes de l'instruction préalable ?

Les formalités exigées par la loi sont les suivantes :

1° La demande, adressée directement au préfet, et accompagnée d'un plan figuratif des lieux ainsi que de l'indication de la nature des opérations, est transmise au maire de la commune où l'établissement doit être fondé et à ceux des communes voisines, dans un rayon de *cinq* kilomètres ;

2° Les maires de ces communes font apposer des affiches aux lieux ordinaires, pendant un mois ;

3° Pendant ce délai, une enquête *de commodo et incommodo* est ouverte devant le maire de chaque commune qui dresse procès-verbal de toutes les réclamations recueillies ou certifie leur absence ;

4° Si aucune réclamation n'a été formulée, le préfet statue immédiatement, après avoir pris l'avis du conseil d'hygiène et de salubrité de l'arrondissement ou du comité consultatif des arts et manufactures (1) ;

5° S'il y a des réclamations, le conseil de préfecture doit donner son *avis*, et les oppositions sont jugées par l'arrêté du préfet qui intervient sur la demande (2).

1393. Quelles sont les voies de recours contre l'arrêté du préfet ?

La jurisprudence distingue selon que le recours est formé par des tiers contre l'autorisation, ou par l'industriel contre le refus d'autorisation.

(1) S'il s'agit de fabriques de soude, ou si la fabrique doit être établie dans la ligne des douanes, le directeur général des douanes doit être consulté (décr. 1810, art. 6).

(2) Cet avis du conseil de préfecture n'est qu'un acte d'instruction et non un acte de juridiction. Il ne peut, par conséquent, être attaqué par la voie contentieuse (V. Chevalier, *Jurispr. admin.*, v° *Ateliers insalubres* ; — Clérault, n° 24 ; Cormenin, *Questions de droit administratif*, v° *Ateliers insalubres*.

Dans le premier cas, les tiers qui se plaignent de ce que l'autorisation a été accordée mal à propos par le préfet (1), doivent porter leurs réclamations devant le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État, dans le délai ordinaire de *trois mois*. Dans le second cas, l'industriel à qui on a refusé l'autorisation ou à qui on a imposé des conditions trop rigoureuses, peut se pourvoir directement au conseil d'État, délibérant au contentieux (2).

§ 2. Des établissements de deuxième classe.

1394. Par qui sont autorisés les établissements de deuxième classe ?

Les établissements de deuxième classe, à la différence de ceux de première classe, ont toujours pu être autorisés par le préfet ; seulement la demande, au lieu d'être adressée directement au prefet, l'est d'abord au sous-préfet.

1395. Quelles sont les formes de l'instruction préalable ?

Les formalités à remplir pour les établissements de la première classe sont applicables à ceux de la deuxième classe, sauf les différences suivantes :

1° La demande est adressée au sous-préfet qui la

(1) Ces réclamations ne peuvent être fondées que sur des motifs d'intérêt général, tirés de l'insalubrité ou du danger de l'établissement ; elles ne sauraient en aucun cas être fondées sur l'intérêt particulier des réclamants.

(2) Nous devons signaler ici une erreur qui s'est glissée dans notre première partie, où après avoir dit que les voies de recours contre les arrêtés préfectoraux en matière administrative sont la rétractation, l'appel au ministre, sauf recours au conseil d'Etat, nous ajoutons (V. n° 527) : « *Il en est ainsi lorsqu'un texte porte : sauf recours au conseil d'Etat ; par exemple en matière d'établissement dangereux des deux premières classes* ». — Cette phrase qui est le résultat d'une transposition doit être supprimée. Elle se rapporte aux voies de recours contre les décisions du préfet en matière contentieuse (V. n° 534).

transmet au maire de la commune dans laquelle on projette de former l'établissement ;

2° La demande n'est pas affichée ;

3° L'enquête ne se fait que dans la commune où doit être situé l'établissement ;

4° La durée de l'enquête n'est pas fixée par le décret ;

5° En cas d'opposition, l'avis préalable du conseil de préfecture n'est pas obligatoire.

1396. Quelles sont les voies de recours contre l'arrêté du préfet ?

Les voies de recours sont les mêmes que pour les établissements de première classe. Il faut donc applique ici la distinction que nous avons exposée plus haut (V. n° 1385) relativement aux réclamations contre l'autorisation ou contre le refus d'autorisation.

§ 3. Des établissements de troisième classe.

1397. Par qui sont autorisés les établissements de troisième classe ?

Les établissements de troisième classe sont autorisés par le sous-préfet, sur l'avis du maire (ordonn. 14 janvier 1815, art. 3). Dans l'arrondissement chef-lieu, ils sont autorisés par le préfet, mais dans les mêmes conditions.

1398. Quelles sont les formes de l'instruction préalable ?

Aucune mesure d'instruction n'est prescrite par le décret. En conséquence le sous-préfet peut, après avoir pris l'avis des maires et de la police locale, accorder ou refuser le droit de former l'établissement. Toutefois, en pratique, on procède ordinairement à une enquête *de commodo et incommodo*.

1399. Quelles sont les voies de recours contre la décision du sous-préfet ?

Aux termes de l'art. 8 du décret de 1810, les récla-

mations contre la décision du sous-préfet, qu'elles émanent du pétitionnaire ou des tiers, sont jugées par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État.

Remarquons qu'il y a, dans cette disposition, deux dérogations aux règles ordinaires :

1° En ce que le sous-préfet est considéré comme juge administratif ;

2° En ce que le recours contre sa décision, au lieu d'être porté devant le préfet, son supérieur hiérarchique, est porté devant le conseil de préfecture.

§ 4. Des suppressions.

1400. Les établissements autorisés peuvent-ils être supprimés ?

Aux termes de l'art. 12 du décret de 1810 les établissements de première classe peuvent être supprimés, en cas de graves inconvénients pour la salubrité publique, la culture ou l'intérêt général. Dans ce cas, la révocation a lieu par décret en conseil d'État, après avoir entendu la police locale, pris l'avis des préfets, et reçu la défense des manufacturiers. Bien que cet article, par la place qu'il occupe dans le décret, ne paraisse se référer qu'aux établissements antérieurs à sa publication, la jurisprudence décide qu'il est applicable à tous les établissements de première classe, même à ceux formés depuis 1810. — Aucun texte analogue à l'art. 12 n'existant pour les établissements de deuxième et de troisième classe, il faut en conclure que leur suppression ne peut être ordonnée et que le seul moyen de les faire disparaître est de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique (1).

(1) M. Foucart est d'avis que la disposition de l'art. 12 doit être appliquée, par identité de motifs, aux établissements de deuxième et troisième classe (t. I, n° 285).

1401. Quid, des établissements non autorisés? La fermeture de ces établissements peut être ordonnée par le préfet. — Il en est de même des établissements autorisés à l'égard desquels les conditions de l'autorisation n'ont pas été remplies.

§ 5. Dispositions communes aux trois classes d'établissements.

1402. Les dispositions communes au trois classes d'établissements dangereux, incommodes et insalubres sont relatives à l'autorisation dans Paris, à la non-retroactivité, à l'interruption ou translation.

Autorisation dans Paris. — L'autorisation nécessaire pour établir un atelier dangereux, incommode ou insalubre, est donnée, à Paris et dans les communes du ressort de la préfecture, par le préfet de police.

Non-retroactivité. — Aux termes de l'art. 11 du décret de 1810, ses dispositions n'ont pas d'effet rétroactif. En conséquence, tous les établissements qui étaient en activité avant le décret, peuvent être exploités librement, sans qu'aucune autorisation soit nécessaire. Le fabricant a un droit acquis à continuer l'exploitation de son atelier pourvu qu'il reste dans les conditions où il se trouvait à cette époque. Bien que les ordonnances postérieures qui ont étendu la nomenclature des ateliers soumis à l'autorisation, n'aient pas reproduit cette règle, on doit admettre qu'elle est sous-entendue, car elle est conforme au principe général de l'art. 2 du Code civil (1). — La question de savoir si un établissement est antérieur au décret de 1810 forme ainsi une *question préjudicielle*, qui doit être tranchée par le préfet.

Interruption ou translation. — Les établissements maintenus par le décret de 1810 à cause de leur antério-

(1) V. Foucart, t. I, n° 381; — Clérault, n° 102.

rité, et par conséquent dispensés d'autorisation, cessent de jouir de cet avantage en cas de translation dans un lieu autre que celui où ils existaient ou en cas d'interruption de *six mois* dans leurs travaux. Dans l'un et l'autre cas, ils rentrent dans la catégorie des établissements à former et ils ne peuvent être remis en activité qu'après avoir obtenu une nouvelle autorisation. Telle est la disposition de l'art. 13 du décret de 1810. La jurisprudence décide qu'elle doit être étendue aux établissements formés postérieurement à 1810. Quel est, en effet, le motif de cette mesure rigoureuse ? C'est que, d'une part, en cas de translation, il y a, pour les nouveaux voisins, un établissement qui surgit et qui doit être soumis, par conséquent, à toutes les mesures protectrices de leurs intérêts ; et que, d'autre part, en cas de chômage pendant six mois, les tiers ont pu croire que l'établissement avait cessé d'exister. Or ce double motif s'applique aussi bien aux établissements postérieurs à 1810 qu'aux établissements antérieurs.

CHAPITRE II

INTERVENTION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE.

1403. Quelle est, en cette matière, la compétence de l'autorité judiciaire ?

L'autorité judiciaire peut avoir à intervenir, en matière d'établissements dangereux, incommodes ou insalubres, soit au point de vue pénal pour réprimer les contraventions; soit même (*mais la question est fort controversée*) au point de vue civil, pour accorder des dommages-intérêts aux voisins lésés par l'exploitation de l'établissement autorisé. Examinons cette double intervention.

§ 1er. Intervention au point de vue pénal.

1404. Comment sont réprimées les contraventions ?

Les contraventions aux décrets et ordonnances sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres, sont réprimées par le tribunal de simple police qui prononce une amende, en vertu de l'art. 471 n° 15 du code pénal. Ces contraventions peuvent résulter soit du défaut d'autorisation, soit de l'inexécution des conditions imposées à l'exploitation, soit de la violation d'un arrêté de suspension, ou d'un décret de suppression.

§ 2. Intervention au point de vue civil.

1405. L'autorité judiciaire est-elle compétente pour accorder des dommages intérêts aux particuliers qui éprouvent un préjudice par suite de l'exploitation d'un établissement autorisé ?

Cette question est controversée. Elle a donné lieu à trois systèmes.

Premier système (1). — *Le fabricant autorisé n'a pas à répondre des conséquences dommageables de son exploitation.*

On invoque à l'appui de ce système, les considérations suivantes :

1° Le fabricant autorisé ne fait qu'user de son droit ; or *neminem lædit qui jure suo utitur*. Il ne saurait donc être responsable de la dépréciation qu'éprouvent les propriétés voisines.

2° L'autorité judiciaire ne peut, sans attaquer les actes de l'administration et *sans troubler ses opérations*, selon les expressions de la loi du 16 fructidor an III, paralyser une industrie légitime en admettant une demande en

(1) En ce sens, M. Massé, *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil*, t. II, n° 387 ; — Duvergier, *Revue étrangère et française de législation*, 1843, p. 125 et 601.

dommages-intérêts contre un établissement dont l'innocuité a été reconnue administrativement.

3° L'art. 11 du décret de 1810 en reconnaissant la compétence de l'autorité judiciaire pour les établissements antérieurs au décret a, par là même, exclu cette compétence pour les établissements postérieurs.

Deuxième système (1). — *Il faut faire une distinction entre les dommages matériels et les dommages moraux résultant de la moins value des propriétés.*

Les tiers n'ont d'action que pour les dommages *directs et matériels* tels que la détérioration du fonds, la perte des récoltes. Ils n'en ont pas pour la diminution de valeur ou la *dépréciation foncière* causée à leurs propriétés par l'établissement. Le droit de propriété, défini par l'art. 544 du Code civil, a été modifié à l'égard des établissements dangereux, incommodes ou insalubres. Ils ne peuvent être formés qu'avec l'autorisation administrative : mais lorsqu'elle est accordée, la question de nocuité est tranchée.

Troisième système (2). — *L'autorité judiciaire est compétente, sans distinction entre les dommages matériels et les dommages résultant de la dépréciation foncière.*

Ce système qui nous paraît préférable fait remarquer que l'autorisation administrative n'est qu'une permission de police exigée dans un but d'intérêt général, mais *sous la réserve du droit des tiers* que l'administration n'a pas mission de sauvegarder, pas plus qu'elle n'a le droit de les aliéner.

Or ici, le droit commun, c'est l'art. 1382 d'après lequel

(1) En ce sens, MM. Dufour, *Droit administratif*, t. II, p. 694 ; — Trébuchet, *Code administratif des établissements dangereux, insalubres ou incommodes*, p. 98 ; — Cons. d'Etat, 27 déc. 1820, 15 déc. 1824.

(2) En ce sens, MM. Macarel, t. IV, p. 164 ; — Clérault, n° 175 ; — Vivien, *Etudes administratives*, t. II, p. 136 ; Serrigny, *Compétence*, t. III, n° 1175 ; — Batbie, *Précis*, p. 285 ; — M. Vuatrin, *à son cours* ; — Cass., 3 mars 1827 ; 17 juillet 1845 ; 20 février 1849.

tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

LIVRE IV

DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL ET MARITIME

Nous n'avons pas à nous occuper du régime des eaux dans le sens général que ce mot comporte, mais seulement du régime des eaux sur lesquelles s'exerce l'action administrative, ce qui laisse en dehors de notre étude les lacs et les étangs, les sources, les eaux pluviales, les eaux souterraines et les canaux qui sont régis par le droit civil. Nous diviserons nos explications en deux titres consacrés au *domaine public maritime* et au *domaine public fluvial*, à propos duquel nous donnerons quelques notions sommaires sur les cours d'eau en général.

TITRE PREMIER

DU DOMAINE PUBLIC MARITIME (1)

Nous examinerons rapidement : 1° Les dépendances du domaine public maritime; 2° le droit de pêche; 3° les contraventions et la compétence; 4° les délimitations et les déclarations de domanialité.

(1) V. Gay, *De la propriété des rivages de la mer.*

CHAPITRE PREMIER

DES DÉPENDANCES DU DOMAINE PUBLIC MARITIME.

1406. Quelles sont les choses qui font partie du domaine public maritime?

Font partie du domaine public maritime, les rivages de la mer, les ports, les havres et les rades, et les ouvrages de défense qui s'y rattachent.

1407. Qu'entend-on par rivage de la mer?

Le législateur n'a pas précisé ce qu'il fallait entendre par *rivage de la mer;* mais on est d'accord que pour apprécier l'étendue du rivage de la mer, il faut se référer, pour la Méditerranée à la loi romaine, et pour l'Océan, à l'ordonnance de 1681 : Dans la Méditerranée, où il n'y a point de marées, le flot le plus élevé a lieu en hiver. Le rivage de la mer s'y étend donc d'après les Institutes : *Quatenus hibernus fluctus maximus excurrit* (1). Dans l'Océan, le rivage de la mer comprend, d'après l'ordonnance de 1681, « *Tout ce que la mer couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves* (2). »

1408. Qu'entend-on par lais et relais de la mer?

On entend par *relais* ou *créments*, les terrains abandonnés par la mer qui se retire (3) et par *lais* les terrains formés par *alluvion*. On sait, en effet, que le rivage de la mer est *ondoyant et divers*, variable et mobile comme

(1) L. II, t. 2, § 3. — Celse attribue cette définition à Ciceron : *Littus est, quousque maximus fluctus a mari pervenit, idque Marcum Tullium aiunt, quum arbiter esset, primum constituisse* (D. L. 96, *De verborum significatione*).

(2) V. Merlin, *Questions de droit*, v° *Rivage de la mer;* — Garnier, *Régime des eaux*, t. I, n° 24; — Aubry et Rau, sur Zachariæ, t. I, § 174, note 6; — Valette, *De la propriété et de la distinction des biens*, p. 80. — M. Vuatrin, *à son cours*.

(3) On se sert en cette matière d'une expression spéciale pour désigner l'époque où les relais sont formés et laissés définitivement à découvert. On dit qu'ils sont arrivés à l'état de *maturité*.

les flots qui tracent ses limites et qu'il se porte tantôt en avant, tantôt en arrière (1).

1409. Les lais et relais de la mer font-ils partie du domaine public ?

L'art. 538 du Code civil range les lais et relais de la mer parmi les dépendances du domaine public ; mais tout le monde convient que c'est par suite d'une confusion entre le *domaine public* et le *domaine de l'État*. Sans doute les lais et relais appartiennent à l'État, en vertu de l'art. 539 ; mais ils ne sont destinés à aucun usage public, et font partie de son domaine privé (2). Ils peuvent par conséquent être aliénés, et ils sont prescriptibles.

1410. Comment distingue-t-on, à l'embouchure des fleuves, les côtes maritimes des rives fluviales ?

On s'attache uniquement à la configuration extérieure des terrains. Les rivages du fleuve à son embouchure ne doivent pas être considérés, comme le voulait Valin (3), comme appartenant au domaine public. L'ordonnance de 1681 en portant le rivage de la mer *jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves*, n'a entendu statuer qu'en vue des bords de la mer proprement dits.

1411. Quel est l'intérêt pratique de la détermination du point d'intersection entre la côte et la rive du fleuve ?

Cet intérêt se présente au point de vue de l'alluvion qui appartient aux riverains, tandis que les lais et relais font partie du domaine de l'État.

(1) La ville d'Aigues-Mortes, dans le département du Gard, où Louis IX s'embarqua deux fois pour la croisade, en 1248 et en 1270, se trouve aujourd'hui à cinq kilomètres de la mer.

(2) Ils faisaient partie autrefois de ce qu'on appelait le *petit domaine*, qui échappait à la règle de l'inaliénabilité.

(3) Valin voulait que le rivage de la mer s'étendît jusqu'au point où se fait sentir le mouvement de la marée (Comm. sur l'ordonnance de 1681, liv. I. tit. II, art. 5 et 8).

1412. N'y a-t-il pas d'autres points d'intersection importants à déterminer?

Il est important de déterminer le point de cessation de la salure des eaux et du mouvement de la marée, car ils forment la limite de la pêche et de l'inscription maritimes. Jusqu'au point où les eaux restent salées, la pêche est considérée comme maritime, et par conséquent gratuite. A partir du point où la salure cesse jusqu'à la limite de l'inscription maritime, la pêche est gratuite encore, mais soumise à toutes les règles de police et de conservation établies pour la pêche fluviale. Ces points d'intersection sont déterminés par des décrets insérés au *Bulletin de lois* et rendus sur la proposition du ministre de la marine (Décr. 21 février 1852).

1413. Le domaine public ne s'étend-il pas au delà du rivage?

Oui. Le domaine public s'étend sur les parties de la mer qui avoisinent immédiatement les côtes et que les publicistes appellent la *mer territoriale*. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'un véritable droit de propriété (1); car la mer, étant insaisissable, résiste à toute appropriation (2), mais d'un droit de domination et de juridiction.

1414. Jusqu'où s'étend la mer territoriale?

Les anciens jurisconsultes ont beaucoup discuté sur ce point (3). On admet unanimement aujourd'hui qu'elle

(1) On sait que telle était autrefois la prétention de la République de Venise sur l'Adriatique, du Danemark sur la Baltique, des rois d'Espagne et de Portugal sur l'Océan, et de l'Angleterre sur toutes les mers qui l'environnent. De là, la célèbre théorie du *mare clausum* imaginée par l'Anglais Selden et réfutée victorieusement par Grotius, dans son traité *De mari libero*.

(2) « Si les vaisseaux sillonnent un moment les ondes, dit madame de Staël, la vague vient bientôt effacer cette légère marque de servitude et la mer reparaît telle qu'elle fut au jour de sa création (*Corinne* chap. IV).

(3) Quelques auteurs avaient fixé ces limites à 100 milles de distance. Valin proposait de prendre pour borne de la mer territoriale le point de la côte où la sonde ne prendrait plus fond, mais ce procédé était insuffisant sur certaines côtes où l'on ne trouve plus le fond, presque à partir du bord.

s'étend depuis les côtes jusqu'à la portée du canon (1).

1415. Qu'entend-on par épaves maritimes ?

Il faut distinguer les *épaves proprement dites* (2) et les *choses du crû de la mer*. Les épaves proprement dites sont les objets que la mer rejette sur ses rivages. Ils sont régis par l'ordonnance de 1681 et la loi du 9 août 1791, qui sont encore en vigueur. Les choses du crû de la mer, *telles que ambre, coraux, perles, coquillages, poissons à lard*, appartiennent pour un tiers à ceux qui les ont trouvés sur les grèves, et pour les deux autres tiers à l'État (3).

CHAPITRE II

DU DROIT DE PÊCHE.

1416. Comment est réglementée la pêche maritime ?

La pêche maritime est réglementée par l'ordonnance de 1681. Elle se divise en *grande pêche* et *petite pêche* ou *pêche côtière*. La grande pêche, qui se pratique hors de l'Europe, comprend la pêche de la morue, celle de la baleine, du cachalot et autres cétacés. Elle est encou-

(1) En matière de douanes, la plupart des traités de commerce fixent de *deux* à *quatre* lieues le rayon-frontière de mer soumis à la surveillance de chaque Etat.

(2) On distingue les effets tirés du fond de la mer ou trouvés sur les flots et les effets échoués sur les grèves ou rivages. Les premiers appartiennent en tout ou en partie, suivant des distinctions dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer, à ceux qui les ont pêchés. Les autres appartiennent au fisc, s'ils ne sont pas réclamés dans l'*an et jour*, et ceux qui les ont trouvés ou sauvés n'ont droit qu'à leurs frais de sauvetage. — Toutefois les vêtements trouvés sur les cadavres des noyés appartiennent à ceux qui les ont tirés sur les grèves et transportés au cimetière. Quant à l'argent et aux bijoux trouvés sur le cadavre, ils appartiennent, s'ils ne sont pas réclamés dans l'an et jour, pour un *tiers* à celui qui a trouvé le cadavre, et les deux autres tiers au fisc (Ord. 1681, livre IV, titre IX, art. 28, 35, 36).

(3) Certains poissons appartiennent à l'Etat lorsqu'ils sont trouvés échoués sur les grèves. Ce sont les esturgeons, les saumons et les truites. — On les appelait autrefois les *poissons royaux* (Livre V, titre VII, art. 1).

ragée par des primes, car elle est la véritable pépinière de la marine militaire. La pêche côtière a lieu le long des côtes et dans la partie des fleuves où les eaux sont salées. Elle comprend la pêche du hareng, du maquereau, des huitres et des moules. La pêche côtière n'occupe pas moins de *trente mille* marins. De tout temps elle a été considérée comme si importante, qu'au moyen âge, il existait des *trêves-pêcheresses* ou *trêves-pêcheries* entre la France et l'Angleterre à l'imitation de la *trêve de Dieu*, entre seigneurs féodaux. Froissart y fait allusion à plusieurs reprises (1).

CHAPITRE III

DES CONTRAVENTIONS ET DE LA COMPÉTENCE.

1417. Quelles sont les règles relatives à la police des rivages de la mer?

Il est défendu :

1° De bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucun pieu, d'y faire aucun ouvrage pouvant porter préjudice à la navigation (2) ;

(1) « Car pescheurs sur mer, quelque guerre qu'il soit entre la France et l'Angleterre, jamais ne se firent mal. Ançois sont amis et s'aident l'un et l'autre au besoing, vendent et acheptent sur mer l'un à l'autre leurs poissons quand les uns en ont plus largement que les autres ; car s'ils se guerroyaient on n'aurait pas de marée. » (*Chronique de France, d'Angleterre, d'Ecosse et d'Espagne*, édition Buchon.)

(2) Il résulte de plusieurs passages d'Horace que les particuliers pouvaient faire avancer leurs villas dans la mer, au moyen de digues et de chaussées.

> Contracta pisces æquora sentiunt
> Jactis in altum molibus ; huc frequens
> Cæmenta demittit redemptor
> Cum famulis, dominusque terræ.
> (*Odes*, L. *III*, 1.)

> Intactis opulentior
> Thesauris Arabum et divitis Indiæ

2° D'y établir des *parcs* ou *pêcheries* construits en bois ou en pierres;

3° D'enlever les pierres, *grisons* ou *galets* qui bordent le rivage;

4° D'enlever le sable, appelé *sablon*, propre à la fabrication du sel (1);

1418. Quel est le tribunal compétent?

Le domaine public maritime, d'après l'opinion générale (2), fait partie de la grande voirie. En conséquence, les contraventions qui le concernent sont justiciables des conseils de préfecture.

CHAPITRE IV

DE LA DÉLIMITATION ET DE LA DÉCLARATION DE DOMANIALITÉ.

1419. Qu'entend-on par délimitation?

On entend par délimitation la reconnaissance et la constatation des limites naturelles des rivages de la mer.

1420. Par qui est faite la délimitation?

La délimitation des rivages de la mer est faite par

Cæmentis licet occupes
Tyrrhenum omne tuis et mare Apulicum.
(*Odes, L. III*, 24.)

Cujas nous dit également que les chaussées et les édifices qu'elles supportent appartiennent à ceux qui les ont jetées. « *In mari constructa ædificia, moles pilæve jactæ, ejus sunt qui jecit* (Ad libr. 2 Instit. *De div. rer.*).

(1) Une ordonnance du 19 mars 1817 permet aux riverains de l'enlever sur un certificat du maire constatant qu'ils en ont besoin pour l'amendement de leurs terres.

(2) Cette compétence se déduit de l'art. 2 de la loi du 22 décembre 1789, qui chargeait les directoires de département de veiller à la conservation des propriétés publiques, à celle des rivières, chemins et *autres choses communes*. — M. Foucart pense, au contraire, qu'aucune loi n'attribuant directement compétence aux tribunaux administratifs, ces contraventions doivent être poursuivies par les voies ordinaires.

décrets du chef de l'État, rendus dans la forme des réglements d'administration publique, sur le rapport du ministre des travaux publics lorsque cette délimitation a lieu à l'embouchure des fleuves et des rivières, et sur le rapport du ministre de la marine lorsqu'elle a lieu sur un autre point du littoral (Décret 21 février 1852).

1421. Quel est l'effet des décrets de délimitation?

L'art. 2 du décret de 1852 réserve formellement les *droits des tiers*. Mais quelle est la portée exacte de cette réserve ? Cette question a longtemps divisé le conseil d'État et la Cour de cassation. Il semble que la délimitation ne devrait être que la simple constatation de l'œuvre de la nature, la notation, pour ainsi dire, de l'action du flot sur le rivage. La délimitation ne faisant que constater l'état réel et naturel des lieux serait par conséquent déclarative. Dans cette opinion, la réserve du droit des tiers ne serait efficace que lorsque ceux-ci se prévaudraient de concessions du domaine public antérieures à l'Édit de Moulins de 1566 qui a établi l'inaliénabilité du domaine. Toutefois si l'administration, au lieu de se borner à suivre et à constater les envahissements de la mer, englobait, par le décret de délimitation, des propriétés particulières, ce décret pourrait être attaqué au contentieux et annulé pour excès de pouvoir, et les terrains restitués à leur propriétaire, à moins qu'ils ne soient nécessaires pour l'exécution de travaux publics, auquel cas il faudrait recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Telle est la jurisprudence du conseil d'État (1).

Cette jurisprudence, longtemps combattue par la Cour de cassation, a fini par être adoptée par elle et a été consacrée par plusieurs décisions du tribunal des conflits. — La Cour de cassation, moins protectrice en cela

(1) Cons. d'Etat., 6 août 1861 ; 6 juillet 1865 ; 3 mars 1866 ; 9 janvier 1868 ; *Commission provisoire, faisant fonction de conseil d'Etat*, 7 mai 1871 et 12 mars 1872.

de la propriété privée que le conseil d'État, attribuait à l'administration le droit d'établir des limites *autres que les limites naturelles*, ne réservant aux propriétaires des terrains englobés que le droit de faire fixer une indemnité par les tribunaux judiciaires (1). — Mais à partir de 1866, un revirement se produisit dans sa jurisprudence, et elle déclara que la délimitation *n'a pas la puissance d'incorporer au domaine public sans indemnité préalable, un terrain jusque là possédé, à titre de propriété privée, et qu'il appartient à l'autorité judiciaire de connaître de l'action tendant à la constatation du droit à une indemnité* (2). — Enfin le tribunal des conflits a tranché la question en assurant cumulativement à la propriété la double garantie qui résultait distributivement pour elle de ces deux jurisprudences. D'une part, il a consacré la solution du conseil d'État qui n'accorde pas à l'administration le pouvoir d'incorporer au domaine public les terrains englobés, et qui refuse à l'autorité judiciaire le droit de statuer sur une demande de remise en possession de ces terrains. Mais, d'autre part, il reconnaît aux tribunaux *lorsqu'ils sont saisis d'une demande formée par un particulier qui soutient que sa propriété a été indûment comprise dans la délimitation, de reconnaître le droit de propriété invoqué devant eux et de régler, s'il y a lieu, une indemnité de dépossession* (3).

1422. Qu'entend-on par déclaration de domanialité?

On entend par déclaration de domanialité l'application faite par le préfet à une propriété particulière du décret de délimitation.

(1) Cass., 23 mai 1849 ; 20 mai 1862 ; 21 novembre 1865 ; 14 mai 1866.
(2) Cass., 18 janv. 1866 ; 6 novembre 1872. — Voir sur cette question une intéressante polémique entre MM Christophle et Aucoc, dans la *Revue critique de législation* (t. XXXIV et XXXVIII.)
(3) Tribunal des conflits, 11 janvier 1873 et 1er mars 1873.

TITRE II

DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL ET DES COURS D'EAU EN GÉNÉRAL (1)

1423. On distingue les cours d'eau en deux catégories : les cours d'eau *naturels* et les cours d'eau *artificiels*. Les premiers comprennent les sources, les ruisseaux, les rivières et les fleuves. Les seconds sont les canaux. Le droit administratif n'a pas à s'occuper en général des eaux de source, qui sont du domaine du droit civil (art. 641 à 643). Toutefois, en ce qui concerne les sources d'eau minérale, il existe une législation spéciale. Aux termes de la loi du 14 juillet 1856, un *périmètre de protection* peut être assigné par un décret en conseil d'État, à une source déclarée d'intérêt public. Aucun sondage, aucun travail souterrain, ne peuvent être pratiqués dans ce périmètre, sans une autorisation préalable. Nous n'aurons à nous occuper que des cours d'eau proprement dits. Les cours d'eau se subdivisent en cours d'eau *navigables* ou *flottables*, et en cours d'eau qui ne sont *ni navigables ni flottables*. Nous diviserons donc notre titre en deux chapitres.

(1) Les principaux auteurs à consulter sur cette matière sont : Championnière, *Du droit des riverains à la propriété des eaux courantes, sous l'ancien régime et sous le nouveau ;* — Daviel, *Traité de la législation et de la pratique des cours d'eau ;* — Plocque, *Législation des eaux et de la navigation ;* — Garnier, *Régime ou traité des rivières et cours d'eau de toute espèce ;* — Rattier, *Traité des cours d'eau navigables ou flottables ;* — Dufour, *Police des eaux ;* — Rives, *De la propriété des cours d'eau ;* — Dubreuil, Tardif et Cohen, *Analyse raisonnée de la législation des eaux.*

CHAPITRE PREMIER

DES COURS D'EAU NAVIGABLES OU FLOTTABLES.

1424. Qu'entend-on par cours d'eau navigables ou flottables ?

Un cours d'eau est *navigable* lorsqu'il est capable de porter des bateaux, sans qu'il y ait lieu de distinguer, comme le faisait l'ordonnance de 1669, s'il les porte de son fonds ou à l'aide *d'artifices* (1) *et ouvrages de main*. Il est *flottable* lorsqu'il est propre au transport des bois (2) Ce transport peut avoir lieu de deux manières. Il peut se faire par *trains* ou *radeaux* ou à *bûches perdues*. On ne considère comme flottables que les cours d'eau qui portent des trains ou radeaux (3).

1425. Quel est le régime des cours d'eau navigables et flottables ?

Les cours d'eau navigables ou flottables font partie du domaine public, mais on admet généralement que les rivières qui sont simplement flottables à bûches perdues ne doivent pas être considérées comme en faisant partie (4). — Cette réserve faite, le régime auquel ils sont soumis peut se résumer dans les règles relatives au curage, aux servitudes de halage et de marchepied, aux irrigations, aux usines et au droit de pêche, etc. Nous en dirons quelques mots dans le chapitre suivant, en

(1) Dans la langue de l'hydraulique, on entend par *artifices* les constructions et machines, et particulièrement l'appareil d'une usine.

(2) Le flottage des bois ne remonte qu'au XVI^e^ siècle. Il a été imaginé, en 1549, par un bourgeois de Paris, nommé Rouvet.

(3) Cela résulte de la loi du 15 avril 1829 qui décide que le droit de pêche exercé au profit de l'État ne peut avoir lieu que dans les rivières navigables ou flottables avec *bateaux*, *trains* ou *radeaux*.

(4) V. Daviel, *Traité de la législation*, etc., p. 144 ; — Favard de Langlade, *Répertoire*, v° *Vicinalité*, § 2 ; — Garnier, t. I, p. 22.

signalant les différences qui existent entre les cours d'eau navigables et flottables et ceux qui ne le sont pas.

1426. Par qui est faite la déclaration de navigabilité ?

La déclaration de navigabilité émane du préfet. L'arrêté qu'il prend à cet égard est déclaratif et non attributif (*Voir nos explications à propos des décrets de délimitation des rivages de la mer*, n° 1412).

1427. Toutefois les tiers qui auraient des droits antérieurs à l'ordonnance de Moulins de 1566, peuvent réclamer une indemnité si l'arrêté du préfet emporte suppression ou diminution de ces droits.

CHAPITRE II

DES COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES.

1428. A qui appartiennent les cours d'eau non navigables ni flottables ?

Cette question est le plus vaste champ de controverse que l'on puisse rencontrer dans l'étude de la jurisprudence. C'est une de ces questions que Montaigne appelle *questions pour l'ami*. Les mêmes textes sont invoqués de part et d'autre ; les arguments se balançent et les autorités sont également importantes. Elle a fait naître trois systèmes principaux que nous allons résumer rapidement (1).

Premier système (2). — *Les cours d'eau non navigables*

(1) Les simples ruisseaux sont en dehors de cette controverse. Tout le monde reconnaît que ce sont des propriétés privées.

(2) En ce sens, MM. Laferrière, *Droit administratif*, p. 135 ; — Carou, *Actions possessoires*, n° 162 ; — Proud'hon, *Du domaine public*, n°s 733 et 936. — Royer-Collard ; *Revue de législation*, t. I, p. 460 ; — Rives, *Dissertation sur les eaux*, et Nadault de Buffon, *Des usines*.

ni flottables appartiennent à l'État. Dans l'ancien droit, le lit des petites rivières appartenait aux seigneurs hauts-justiciers. Il doit donc appartenir aujourd'hui à l'État, successeur de la seigneurie féodale dans la haute-justice. Plusieurs lois de l'Assemblée Constituante montrent que, dans sa pensée, elle considérait les rivières non navigables comme une propriété commune ; et la discussion du Code civil au conseil d'État confirme cette idée (1). Si plusieurs articles de ce code confèrent aux riverains certains droits, c'est uniquement à titre de compensation des inconvénients qu'entraîne le voisinage des cours d'eau. D'ailleurs l'art. 644 ne leur attribue que de simples droits d'usage sur les cours d'eau. Il en résulte que la propriété continue à résider entre les mains de l'État. Enfin l'art. 563 dispose que lorsqu'une rivière change de lit, les propriétaires des fonds nouvellement occupés prennent, à titre d'indemnité, l'ancien lit abandonné. C'est donc que ce lit appartient à l'Etat puisqu'il en dispose.

Deuxième système (2). — *Les cours d'eau non navigables ni flottables sont des choses communes qui n'appartiennent à personne :*

C'est entre ce système et le suivant que se concentre la lutte, le premier étant presque universellement abandonné. Ce second système qui n'attribue à personne la propriété du lit et du cours des rivières non navigables, est aujourd'hui définitivement consacré par la jurisprudence de la Cour de cassation (3). Il s'appuie

(1) V. Locré, t. VIII, p. 118 et 119.

(2) Telle est l'opinion de Merlin, *Questions de droit*, v° *Cours d'eau*, § 1, p. 728, et de MM. Daviel, *Traité de la législation et de la pratique des cours d'eau*, t. I, p. 5; — Dubreuil, *Analyse raisonnée sur les eaux* ; — Dufour, *Police des eaux*. p. 255; — Chauveau, *Régime des eaux*, p. 14 ; — Tarbé-de Vauxclairs, v° *Cours d'eau;* — Aubry et Rau, t. II, p. 36, 4e édit. ; — Demolombe, t. X, nos 128 à 151 ; — Douarche, *De la propriété des cours d'eau non navigables ni flottables et de la nature des droits des riverains.*

(3) L'arrêt le plus important de cette Cour, sur la question, est l'arrêt du 10 juin 1846 qui a donné lieu à l'ouvrage de Championnière

surtout sur la législation dite intermédiaire (1). Les petites rivières appartenaient aux seigneurs, sous le régime féodal. Le régime féodal a été supprimé, mais aucune loi n'a statué depuis sur leur propriété. Aucun article du code, aucune disposition des lois postérieures ne les a rangés ni dans le domaine public, ni dans le domaine privé. Les articles du code que l'on invoque en faveur des riverains sont relatifs au simple usage, et par conséquent sont étrangers aux droits de propriété. Puisque le législateur n'a fait aucune attribution positive de ces choses, on doit les ranger dans la classe de celles qui, d'après l'art. 714, n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous.

Troisième système (2). — *Les cours d'eaux non navigables ni flottables appartiennent aux riverains.*

Ce système après avoir tiré argument de certains textes du Digeste (3), des formules de Marculfe (4) et de la jurisprudence des Olim (5), desquels il semble résulter

(1) Le document le plus décisif invoqué par les partisans de ce système est le rapport d'Arnoult, député de Dijon, au nom des comités *féodal*, des *domaines*, d'*agriculture* et de *commerce* qui s'exprime ainsi : « De ce que le cours des fleuves appartient en commun à tous les citoyens d'un même empire, il suit nécessairement que la nation seule a le droit d'en régler le service et l'usage » et plus loin..... « *Ainsi, nécessaires aux besoins de tous, les rivières non plus que les fleuves, ne peuvent être la propriété d'un seul.* »

(2) En ce sens, MM. Championnière, *Propriété des eaux courantes*, n° 417; — Pardessus, *Servitude*, t. I, n° 77; — Philippe Dupin, *Encyclopédie du droit*, v° *Accession*; — Hennequin, *Traité de législation*, t. I, p. 314; — Marcadé, *Droit civil*, t. II, n° 133; — Favard de Langlade, *Répertoire*, v° *Rivières*; — Chardon, *Alluvion*, n° 45; — Vaudoré, *Droit rural*, n° 395; — Batbie, *Précis*, p. 438; — M. Vuatrin, *à son cours*.

(3) D. L. 1, § 4, *De fluminibus*, et L. 4, § 11, *Finium regundorum*.

(4) Marculfe, que l'on croit avoir vécu au septième siècle, nous a laissé un recueil de formules des contrats les plus usités de son temps. On y trouve un grand nombre de formules, dans lesquelles un vendeur, un testateur ou un donateur déclare transporter la propriété de ses maisons, vignes, prés, etc., ainsi que de ses *eaux et cours d'eau*. — Ces formules ont été publiées par Baluze, dans ses *Regum Francorum capitularia* (1677), et réimprimées en 1860 par M. de Rozière.

(5) Il faut entendre par *Olim*, la collection des registres du Parlement

que les eaux non navigables font partie du domaine privé, fait valoir les considérations suivantes.

1° Les rivières non navigables ni flottables ne doivent pas être rangées parmi les choses du domaine public, puisqu'elles ne servent pas de voies de communication et ne sont affectées à aucun service public. Elles ne font pas non plus partie du domaine privé de l'État, car elles ne peuvent être louées ni faire l'objet d'une exploitation quelconque ;

2° Le Code civil reconnaît aux riverains le droit à l'usage de l'eau (art. 644), et la propriété des îles et atterrissements qui ne sont autre chose qu'une portion du lit mis à découvert, et qui, dans les rivières navigables et flottables, appartiennent à l'Etat ;

3° La loi du 15 avril 1829, leur reconnaît le droit de pêche (art. 2), et leur accorde une indemnité dans le cas où la rivière serait rendue ou déclarée navigable ou flottable (art. 3).

Ainsi la loi reconnaît aux riverains tous les droits utiles que peut procurer le voisinage de l'eau. Il est rationnel d'en conclure qu'elle entend leur attribuer la propriété du lit. On objecte, il est vrai, un argument spécieux tiré de l'art. 563 du Code civil qui attribue le lit abandonné par une rivière qui se forme un nouveau cours, aux propriétaires des fonds nouvellement occupés. Mais c'est là un tempérament d'équité, inspiré par un motif utilitaire, une de ces dispositions prétoriennes, introduites dans la législation *contra rationem juris* et qui ne tirent pas à conséquence, selon l'expression de Bacon : *Quod contra rationem juris receptum est, non est producendum ad consequentias.* Le législateur a cru devoir indemniser les propriétaires dépouillés tout

de Paris, renfermant les arrêts rendus par cette Cour, sous les règnes de Louis IX, de Philippe le Hardi, de Philippe le Bel, de Louis le Hutin et de Philippe le Long (1254-1318). Ils ont été publiés par M. Beugnot, dans les *Documents inédits sur l'histoire de France* en 1840.

à coup de leurs immeubles aux dépens des riverains pour qui le lit abandonné était une propriété improductive. Théoriquement, il n'en avait pas le droit; pratiquement, cette attribution de propriété n'est préjudiciable à personne. — Nous croyons devoir suivre ce dernier système (1).

1429. Quel est l'intérêt pratique de cette controverse?

L'intérêt pratique de cette controverse consiste dans les conséquences qui dérivent de l'adoption de l'un ou de l'autre système.

Si l'on adopte le premier ou le second système, il faut décider :

1° Qu'en cas d'expropriation, aucune indemnité n'est due aux propriétaires riverains pour le lit de la rivière (Cass., 10 juin 1846);

2° Que la suppression de la force motrice d'une usine ne constitue pas une expropriation, mais un dommage permanent; et que par conséquent, l'indemnité doit être réglée, non par le jury, mais par le conseil de préfecture (Cass., 15 mai 1858 et 18 avril 1866);

3° Que le riverain dont un cours d'eau traverse une propriété n'est pas fondé à clore ce cours d'eau au moyen de chaînes ou autrement (Cass., 8 mars 1865).

Les conséquences inverses se produiront si l'on adopte le système qui attribue aux riverains la propriété des cours d'eau.

1430. Quelles sont les différences qui existent entre

(1) Certains jurisconsultes ont soutenu un système mixte, d'après lequel les riverains seraient propriétaires du lit seulement, mais le cours d'eau lui-même n'appartiendrait à personne. Ce système bizarre et peu juridique, n'est plus guère défendu aujourd'hui. Il est impossible, en effet, de distinguer la propriété du lit de celle du cours d'eau. Peut-on concevoir l'eau sans le lit ou le lit sans l'eau? Un cours d'eau, comme l'a dit Proud'hon, n'est pas *une chose en l'air* (En ce sens, Duranton, t. V, n° 208; — Garnier, *Régime des eaux*, n°s 3 et 4; — Cormenin, v° *Cours d'eau*, § 3; — Demante, t. II, n° 374 *bis*).

le régime des cours d'eau du domaine public et celui des rivières non navigables ni flottables?

Outre la différence que nous venons d'examiner, relativement à la propriété, entre ces deux espèces de cours d'eau, il en existe d'autres qui concernent le curage, le chemin de halage et le marchepied, les usines, les irrigations et le drainage, le droit de pêche, les îles et les îlots.

1431. Curage. — Le curage des rivières navigables et flottables est à la charge de l'État qui en a la police et en retire les fruits. Celui des rivières non navigables ni flottables est à la charge des riverains, aux termes de la loi du 14 floréal an XI (1).

1432. Servitudes de halage et de marchepied. — Les fonds riverains de rivières navigables ou flottables sont soumis aux servitudes de halage et de marchepied. On entend par *chemin de halage* le terrain réservé par la loi, du côté où les bateaux se tirent, pour faciliter le service de la navigation. Cette servitude qui résulte de l'Ordonnance de 1669, comprend une servitude de passage sur une largeur de 24 pieds (7m,80), et l'interdiction de planter plus près que 30 pieds (9m,75). Ainsi un espace de 24 pieds doit être laissé libre pour le halage des bateaux ; et pour que ces 24 pieds ne soient jamais obstrués il est défendu de planter ou de bâtir dans l'espace de 6 pieds qui s'étend au delà. — Le *marchepied* est un chemin de contre-halage établi sur la rive opposée pour servir au passage des mariniers qui sont quelquefois obligés de mettre pied à terre pour les besoins de la navigation. Sa largeur n'est que de 10 pieds (3m,25). — Rien ne s'oppose à ce que l'administration établisse, si les besoins de la navigation l'exigent, un chemin de halage sur les deux rives du fleuve, et même sur les

(1) V. *Lois administratives*, p. 1103.

îles. Aucune indemnité n'est due dans ce cas. Ainsi l'a décidé un arrêt du conseil du 24 juin 1777, relatif à la navigation de la Marne. Ces décisions sont prises par un arrêté du préfet. Toutefois si un cours d'eau, jusque là non navigable, était déclaré navigable, les riverains auraient droit à une double indemnité ; l'une, fixée par le conseil de préfecture, après expertise, pour l'établissement de la servitude ; et l'autre fixée par le jury d'expropriation, pour la suppression de leur droit de pêche.

Les servitudes de halage et de marchepied n'existent pas sur les bords des rivières non navigables ni flottables. Quant aux rivières qui ne sont flottables qu'à *bûches perdues*, elles sont soumises à une servitude spéciale sur une étendue de 4 pieds (1m,30) « *pour le passage des employés à la conduite des flots* (1) » (Ord. 1672 ; arrêté du directoire exécutif, 13 niv. an V).

1433. Usines. — Aucune usine ne peut être élevée sur les bords des rivières navigables et flottables, sans une autorisation du Gouvernement, accordée par un décret en forme de règlement d'administration publique. Toutefois, d'après le décret de décentralisation du 25 mars 1852, le préfet a le droit d'autoriser :

1° Les prises d'eau faites au moyen de machines, qui ne doivent pas avoir pour effet d'altérer sensiblement le régime des eaux ;

2° Les établissements temporaires, alors même qu'ils auraient pour effet de modifier le niveau des eaux (Tableau D, nos 1 et 2).

En cas de suppression d'une usine ainsi autorisée, l'usinier n'a, en principe, droit à aucune indemnité. Les cours d'eau navigables et flottables font, en effet, partie du domaine public ; et, par conséquent, sont inaliénables et imprescriptibles. Les autorisations ac-

(1) On entend par *flot*, dans la langue du flottage, le bois jeté dans un courant qui l'entraîne.

cordées ne le sont donc jamais qu'à titre de tolérance et sous la réserve implicite d'une révocation toujours possible. Par exception, il y a lieu à indemnité dans deux cas :

1° Lorsque la concession est antérieure à l'ordonnance de Moulins ;

2° Lorsqu'elle a été concédée à titre onéreux, moyennant le versement d'un capital ou le paiement d'une rente.

— Sur les rivières qui ne sont ni navigables ni flottables, le préfet est compétent pour autoriser tout établissement, temporaire ou permanent, modifiant ou ne modifiant pas le régime des eaux. En cas de suppression de ces établissements, le retrait de l'autorisation donne lieu, en principe, à une indemnité, sauf le cas d'une réserve stipulée dans l'*intérêt de la police et de la répartition des eaux* (1).

1434. Irrigations et drainage. — Toute prise d'eau sur les fleuves et rivières navigables et flottables doit être autorisée, soit par décret, soit par arrêté préfectoral selon qu'elle doit ou non modifier sensiblement le régime des eaux. L'administration a le droit de subordonner l'autorisation qu'elle accorde à certaines conditions et notamment à la charge de payer une redevance.

— Sur les rivières non navigables ni flottables, au contraire, les propriétaires ont le droit de se servir des eaux au passage pour l'irrigation de leurs propriétés aux conditions déterminées par les art. 644 et 645 du Code civil, et sauf à se conformer aux *règlements d'eau* faits par l'administration dans l'intérêt général, ou par les tribunaux en cas de contestations entre propriétaires (2). — Ajoutons qu'aucune redevance pour prise

(1) Circulaire du 20 avril 1865.

(2) D'après l'art. 645 du Code civil, les tribunaux doivent s'attacher à concilier *l'intérêt de l'agriculture* avec le respect dû à la pro-

d'eau ne peut leur être imposée. Enfin nous devons mentionner ici plusieurs lois qui ont établi diverses servitudes dans l'intérêt de l'irrigation et du drainage. Ces lois qui sont du domaine du droit civil plutôt que du droit administratif, sont :

1° La loi du 29 avril 1845 qui a créé au profit des propriétaires un droit de passage sur les fonds intermédiaires, à la charge d'en obtenir la concession de l'autorité judiciaire et de fournir une juste et préalable indemnité (1) ;

2° La loi du 11 juillet 1847 qui a concédé au propriétaire riverain d'un seul côté, sous les mêmes conditions, le droit d'appuyer sur la propriété du riverain opposé les ouvrages d'art, nécessaires à sa prise d'eau (2);

3° La loi du 10 juin 1854 qui accorde au propriétaire qui veut assainir son fonds par le drainage, une servitude de passage sur les fonds intermédiaires, moyennant indemnité (3).

1435. Droit de pêche. — Le droit de pêche dans les cours d'eau navigables et flottables appartient à l'État qui l'exploite soit par voie d'adjudication publique, soit par concession de licence à prix d'argent. Toutefois ce dernier mode de concession ne peut être employé qu'à défaut d'offres suffisantes. La loi du 15 avril 1829 (4) admettait la possibilité d'une *surenchère du cinquième*, jusqu'au lendemain à midi; mais cette faculté a été supprimée par la loi du 6 juin 1840 (5), comme facili-

priété. M. Valette, à propos de cet article, fait remarquer le caractère peu industriel du Code civil, qui ne fait aucune allusion à l'emploi de l'eau courante comme force motrice (*De la propriété et de la distinction des biens*, p. 169, note 1).

(1) V. Daviel, *Commentaire de la loi du 29 avril 1845 sur les irrigations.*

(2) V. Garnier, *Commentaire de la loi du 29 juillet 1847 sur les irrigations.*

(3) V. Garnier, *Commentaire de la loi du drainage*, et l'ouvrage plus récent de Tripier, sur le même sujet.

(4) V. *Lois administratives*, p. 1201.

(5) V. *Lois administratives*, p. 1204.

tant les manœuvres des associations secrètes entre enchérisseurs. — On appelle *cantonnement de pêche* la portion de la rivière affermée.

Par exception il est permis à tout individu de pêcher à la ligne flottante tenue à la main (1), sauf le temps du frai, pendant lequel la plupart des poissons se laissent prendre avec la plus grande facilité.

— Dans les rivières non navigables ni flottables, le droit de pêche appartient aux riverains, chacun de son côté, jusqu'au milieu du cours de l'eau. — Pour favoriser le repeuplement des rivières, une loi du 31 mai 1865 (2) permet à l'administration d'interdire temporairement la pêche pour une période n'excédant pas cinq ans, et d'établir dans les barrages, des passages appelés *échelles*, destinés à assurer la libre circulation du poisson. Les indemnités auxquelles ont droit les riverains ainsi privés du droit de pêche sont réglées par le conseil de préfecture, conformément à la loi du 15 septembre 1807.

1436. Iles et îlots. — Les îles, îlots et atterrissements qui se forment dans le lit des fleuves ou des rivières navigables ou flottables, appartiennent à l'État. Ceux qui se forment dans les rivières non navigables et non flottables, appartiennent aux propriétaires riverains du côté où l'île s'est formée ; si l'île ne s'est pas formée d'un seul côté, elle appartient aux propriétaires riverains des deux côtés, à partir de la ligne qu'on suppose tracée au milieu de la rivière. Chacun devient propriétaire de la portion de l'île comprise entre les deux perpendiculaires abaissées sur cette ligne des extrémités de son fonds (3).

(1) Le fait de déposer sa ligne, même momentanément, sur le bord de la rivière, rend le pêcheur coupable d'une contravention.
(2) V. *Lois administratives*, p. 1210.
(3) V. L. 29, Dig. *De acquirendo dominio.*

LIVRE V

DES ASSOCIATIONS SYNDICALES (1)

1437. Qu'entend-on par associations syndicales?

On entend par associations syndicales les associations formées entre un certain nombre de propriétaires intéressés à des travaux d'amélioration agricole et qui contribuent à la dépense nécessitée par ces travaux dans la mesure de l'intérêt qu'ils en retirent. — On les appelle *syndicales* parce que leurs administrateurs sont désignés sous le nom de *syndics*.

1438. Quelle est la loi qui régit les associations syndicales?

C'est la loi du 21 juin 1865 (2) qui a remplacé la loi du 14 floréal an XI (3), et les art. 7 et 26, 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807, sur le desséchement des marais.

1439. Qu'est-ce qui a motivé principalement cette loi?

Outre le désir de coordonner les règles de la législation antérieure éparses dans différentes lois, la loi de 1865 a été motivée par les lacunes de cette législation. Les associations syndicales ayant par leur objet le caractère de sociétés civiles, la jurisprudence leur refusait la qualité de personnes morales.

1440. Quel était l'inconvénient de cette jurisprudence?

En cas de procès, il fallait assigner tous les associés.

(1) Consulter sur cette matière, MM. Palangié, *Des associations syndicales*; — Godoffre, *Des associations syndicales*; — Lambert, *Etude sur les associations syndicales*.
(2) V. *Lois administratives*, p. 1115.
(3) V. *Lois administratives*, p. 1103.

De là la loi de 1866 qui leur a attribué la personnalité juridique à la condition d'être publiées (art. 3 et 7).

§ 1er. — Des travaux qui peuvent être exécutés en association syndicale.

1441. Quels sont les travaux dont l'exécution peut être l'objet d'une association syndicale?

D'après l'art 1er de la loi de 1865, les travaux dont l'exécution et l'entretien peuvent être l'objet d'une association syndicale, sont les travaux :

1° De défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables ou non navigables ;

2° De curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de desséchement et d'irrigation ;

3° De desséchement des marais ;

4° Des *étiers* (1) et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants ;

5° D'assainissement des terres humides et insalubres ;

6° D'irrigation et de *colmatage* (2) ;

7° De drainage ;

8° De chemins d'exploitation et de toute autre amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif.

1442. Cette énumération est-elle limitative?

Non. Mais ces associations ne peuvent s'appliquer qu'à des entreprises collectives d'amélioration agricole privées. Un amendement ayant pour objet de comprendre dans l'énumération les travaux concernant les

(1) On entend par *étiers*, en terme de saline, des canaux par lesquels on fait entrer l'eau de la mer dans les marais, pour s'y transformer en sel.

(2) Le *colmatage* (de l'italien *colmare*, combler) est une opération agricole qui a pour but d'exhausser le niveau des terrains trop bas ou marécageux, au moyen du limon qu'y déposent les eaux bourbeuses qu'on y amène.

chemins ruraux a été rejeté après une assez longue discussion.

§ 2. — Des diverses espèces d'associations syndicales.

1443. Comment divise-t-on les associations syndicales?

On distingue trois sortes d'associations syndicales : les associations libres, les associations autorisées, les syndicats forcés.

Associations libres. — Ce sont celles qui se forment sans l'intervention de l'administration par le consentement *unanime* des associés.

Associations autorisées. — Ce sont celles qui se constituent par arrêté préfectoral, rendu après enquête, avec l'adhésion d'une double majorité, calculée d'après le *nombre* et *l'intérêt territorial* des propriétaires. Cette majorité doit être : ou de plus de moitié des intéressés, représentant au moins les *deux tiers* de la superficie des terrains ; ou des deux tiers des intéressés, représentant plus de la moitié de la superficie.

Syndicats forcés. — Ce sont des associations pour la formation desquelles l'administration peut se substituer à la volonté des propriétaires intéressés.

§ 3. — Règles communes aux trois espèces d'associations.

1444. Les règles communes aux trois espèces d'associations sont les suivantes :

1° Les unes et les autres sont des personnes civiles, représentées par leurs syndics, et pouvant, par conséquent, ester en justice, acquérir, vendre, transiger, emprunter et hypothéquer.

2° L'adhésion aux unes et aux autres est facilitée aux représentants des incapables, comme lorsqu'il s'agit de

cession amiable en matière d'expropriation. Il suffit de l'autorisation du tribunal de la situation des biens, donnée sur simple requête, le ministère public entendu. Cette disposition est applicable aux immeubles dotaux et aux majorats.

§ 4. — Règles spéciales aux associations libres.

1445. Les règles spéciales aux associations libres sont les suivantes :

1° Il faut le consentement unanime des associés constaté par écrit ;

2° Un acte d'association doit être dressé, spécifiant le but de l'entreprise, réglant le mode d'administration, fixant les limites du mandat donné au syndic, déterminant les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense, ainsi que le mode de recouvrement des cotisations (art. 5) ;

3° Un extrait de l'acte d'association doit être publié, dans le délai d'un mois, dans un journal d'annonces légales et inséré dans le recueil des actes de la préfecture (art. 6). — A défaut de cette publication, l'association ne jouit pas de la qualité de personne civile. Du reste, l'omission de cette formalité ne peut être opposée aux tiers par les associés (art. 7).

§ 5. — Règles spéciales aux associations autorisées.

1446. Quelles sont les règles spéciales aux associations autorisées?

Les associations autorisées peuvent être formées *pour tous les travaux susceptibles de faire l'objet d'une association libre : seulement pour certains travaux, l'association syndicale autorisée peut être directement formée par le préfet. Pour les autres, il est obligé d'attendre que l'initiative soit*

prise par la majorité légale des propriétaires, constituée en association libre (1).

1447. Quels sont les travaux pour lesquels une association autorisée peut être directement formée?

Ce sont les travaux compris dans les cinq premiers numéros de l'art. 1er de la loi (*Endiguement, curage, desséchement des marais, exploitation des marais salants, assainissement des terrains humides et insalubres*).

1448. Quel est le motif de cette distinction?

C'est que relativement à ces travaux, il existe un intérêt supérieur de sécurité ou de salubrité publiques qui domine l'utilité particulière des propriétaires.

1449. Comment sont formées les associations autorisées?

Elles sont formées par un arrêté préfectoral, soit sur la demande d'un ou plusieurs intéressés, soit sur l'initiative du préfet. Les plans, avant-projets et devis des travaux, ainsi que le projet d'association sont soumis à une enquête administrative dont les formes ont été déterminées par un règlement d'administration publique du 17 novembre 1865. L'enquête terminée, les propriétaires sont convoqués en assemblée générale par le préfet qui en nomme le président, et, d'après le résultat de la délibération, accorde ou refuse l'autorisation. Un extrait de l'acte d'association et l'arrêté du préfet, en cas d'autorisation, et, en cas de refus, l'arrêté du préfet, sont affichés dans les communes de la situation des lieux et insérés dans le recueil des actes de la préfecture (art. 10, 11 et 12). Les propriétaires intéressés et les tiers peuvent déférer cet arrêté au ministre des travaux publics dans le délai d'un mois, à partir de l'affichage. Il est statué par un décret rendu en conseil d'État.

(1) V. Cabantous, n° 641; — M. Vuatrin, *à son cours*.

1450. En résumé, quel est le caractère saillant des associations autorisées?

C'est que la loi permet de vaincre la résistance de la minorité.

1451. Quel est le droit accordé aux propriétaires dissidents?

Dans trois cas, ils peuvent se retirer de l'association en délaissant, moyennant indemnité, les terrains leur appartenant et compris dans le périmètre. Ces trois cas sont : 1° le desséchement des marais ; 2° l'exploitation des marais salants ; 3° l'assainissement des terres humides et insalubres. Ce délaissement est effectué par une déclaration à la préfecture, dans le délai d'un mois. L'indemnité est alors fixée, comme en matière d'expropriation pour les chemins vicinaux, par un jury de quatre membres (art. 14).

1452. Comment sont apurés les comptes de l'association?

Il est procédé à l'apurement des comptes de l'association selon les règles établies pour les comptes des receveurs municipaux, c'est-à-dire par le conseil de préfecture lorsque le revenu ne dépasse pas 30,000 francs, sauf appel à la Cour des comptes.

1453. Quels sont les avantages conférés aux associations autorisées?

Divers avantages ont été accordés aux associations autorisées. Ainsi :

1° Les taxes ou cotisations sont recouvrées sur des rôles approuvés et rendus exécutoires par le préfet, comme en matière de contributions directes (art. 15) ;

2° Nul ne peut contester sa qualité d'associé ou la validité de l'association, après le délai de quatre mois à partir de la notification du premier rôle des taxes (art. 17) ;

3° Les contestations relatives à la fixation du périmètre des terrains compris dans l'association, à la division

des terrains en différentes classes, au classement des propriétés à raison de leur intérêt aux travaux, à la répartition et à la perception des taxes, à l'exécution des travaux, sont jugées par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État (art. 18) ;

4° Dans le cas où l'exécution des travaux exige une expropriation de terrains. Il y est procédé, après déclaration d'utilité publique, par décret rendu en conseil d'État, conformément aux dispositions de la loi de 1836, sur les chemins vicinaux.

5° Les contestations relatives à l'établissement des servitudes légales au profit de l'association, notamment de celles qui résultent des lois de 1845, 1847 et 1854, sont jugées en premier ressort par le juge de paix.

§ 6. — De la représentation de la propriété dans les assemblées.

1454. Comment est représentée la propriété dans les assemblées ?

L'acte constitutif fixe le minimum d'intérêt qui donne droit à chaque propriétaire de faire partie de l'assemblée. Il détermine le maximum de voix attribué à un même propriétaire, ainsi que le nombre de voix attaché à chaque usine, d'après son importance, et le maximum de voix attribué aux usiniers réunis.

1455. Que peuvent faire les propriétaires de parcelles inférieures au minimum ?

Ils peuvent se réunir pour se faire représenter à l'assemblée par un ou plusieurs d'entre eux, en nombre égal au nombre de fois que le minimum d'intérêt se trouve compris dans leurs parcelles réunies.

§ 7. — Des syndics.

1456. Comment sont nommés les syndics?

Ils sont nommés par l'assemblée d'après une liste divisée en sections correspondantes aux diverses catégories d'intéressés.

1457. Les syndics ne sont-ils pas quelquefois nommés par le préfet?

Ils sont nommés par le préfet dans deux cas :

1° Lorsque l'assemblée, après deux convocations, ne s'est pas réunie, ou n'a pas procédé à leur élection ;

2° Lorsque, sur la demande du syndicat, il est accordé une subvention par l'État ou par la commune (1).

Le nombre des syndics est proportionné à la part que la subvention représente dans l'ensemble de l'entreprise.

§ 8. — Conversion d'une association libre en association autorisée.

1458. Comment une association libre peut-elle être convertie en association autorisée?

Pour jouir des différents avantages que nous venons d'énumérer, et qui se résument dans une impulsion plus rapide imprimée à l'initiative individuelle, une association libre peut désirer se convertir en association autorisée.

Pour cela deux conditions sont nécessaires, il faut :

1° Que l'acte d'association ne contienne aucune disposition contraire (art. 8) ;

2° Que la conversion soit votée par la majorité des intéressés, représentant au moins les deux tiers de la

(1) Lorsque la subvention est accordée par le département, les syndics sont nommés par la commission départementale (L. 10 août 1871, art. 87, § 2).

superficie, ou par les deux tiers des intéressés, représentant plus de la moitié de la superficie (art. 12);

§ 9. — Des syndicats forcés.

1459. Dans quels cas peut-il y avoir lieu à une association syndicale par voie d'autorité?

A défaut de formation d'associations libres ou autorisées, l'administration a le droit d'organiser des syndicats forcés dans trois cas, où l'intérêt public exige l'exécution de certains travaux. Ces cas déjà prévus par les lois du 13 floréal an XI et du 16 septembre 1807, se réfèrent aux *travaux d'endiguement*, au *curage* et au *dessèchement des marais*.

1460. Comment est-il procédé dans ces différents cas?

Il est formé un syndicat de trois à neuf membres, choisis par le préfet, parmi les propriétaires les plus imposés.

1461. Quelle est la juridiction compétente pour juger sur les diverses contestations qui peuvent survenir?

D'après la loi du 16 septembre 1807, c'était une *commission spéciale de sept membres* nommés par le chef de l'État. — L'art. 26 de la loi de 1865 lui a substitué le conseil de préfecture. Cette commission présentait, en effet, un double inconvénient. D'une part, elle faisait double emploi avec le conseil de préfecture, car elle prononçait sur les bases des cotisations, c'est-à-dire sur le périmètre et le classement des terrains, tandis qu'il statuait sur le recouvrement de ces cotisations. — En second lieu, cette commission était temporaire; d'où des difficultés et des lenteurs dans le jugement des contestations nées longtemps après l'achèvement des travaux.

§ 10. — Des mesures d'ordre.

1462. Quelles sont les mesures d'ordre public que peut prendre l'administration en matière d'associations syndicales ?

L'administration peut prendre deux sortes de mesures d'ordre, dont l'une est commune aux deux sortes d'associations et dont l'autre est spéciale aux associations autorisées.

Mesure commune. — Dans le cas où l'interruption ou le défaut d'entretien des travaux entrepris par une association pourrait avoir des conséquences nuisibles à l'intérêt public, le préfet, après mise en demeure, peut faire procéder d'office à l'exécution des travaux nécessaires pour obvier à ces conséquences.

Mesure spéciale. — A défaut par une association d'entreprendre les travaux en vue desquels elle a été autorisée, l'autorisation peut lui être retirée, soit par arrêté préfectoral, soit par un décret en conseil d'État, si l'autorisation a été accordée en cette forme.

LIVRE VI

DES IMPOTS (1)

Division du sujet. — Nous diviserons ce vaste et important sujet en trois titres :

(1) Consulter sur les impôts, les auteurs suivants : Garnier, *Traité de finances;* — Vignes, *Traite des impôts en France;* — D'Audiffret, *Système financier de la France;* — Boiteau, *Fortune publique et finances de la France;* — De Parieu, *Traité des impôts;* — Clémence Royer, *Théorie de l'impôt;* — Walras, *Théorie critique de l'impôt;* — Clamageran, *Histoire de l'impôt en France;* — Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances.*

Titre Ier. — Notions théoriques et historiques ;
Titre II. — Des impôts directs ;
Titre III. — Des impôts indirets.

TITRE PREMIER

NOTIONS THÉORIQUES ET HISTORIQUES

1463. Qu'entend-on par impôts?

On entend par impôts les charges imposées à chaque citoyen pour *contribuer* à subvenir aux besoins du corps social. Les mots *impôts* et *contributions* sont donc synonymes. Les contributions sont les impôts considérés au point de vue de leur destination (1).

1464. Quels sont les principes généraux en matière d'impôts?

On peut ramener à quatre les principes généraux qui résultent de notre législation en matière d'impôts :

1° Les impôts sont établis par une loi ;

2° Les impôts sont proportionnels ;

3° Les impôts se divisent en impôts directs et en impôts indirects ;

4° Les impôts se divisent en impôts de répartition et en impôts de quotité.

Reprenons chacun de ces principes pour les compléter par quelques développements.

1465. Premier principe. — *Les impôts sont établis par une loi.*

Dans l'ancien régime, l'impôt devait, en principe, être voté par les Etats généraux, mais, comme ceux-ci n'é-

(1) L'assemblée constituante remplaça le mot *impôt* par le terme de *contribution*. « Un peuple libre, est-il dit dans le préambule de la constitution, n'acquitte que des contributions; un peuple esclave paye des impôts. »

taient convoqués qu'à de très longs intervalles, il avait fini par être établi par le roi. On divisait la France, sous le rapport des impôts, en *pays d'élection* et en *pays d'État*. Dans les pays d'élection, l'impôt était établi par le roi. Dans les pays d'Etat, qui avaient conservé quelques vestiges de leurs anciennes franchises provinciales, l'adhésion des Etats était nécessaire (V. n° 436, note 1). — L'Assemblée constituante, qui renouvela de fond en comble le système financier de la France, proclama, dès sa première séance, que *nul impôt ne peut être établi que par une loi*. Ce principe qui, depuis 1789, a passé dans notre droit public, se retrouve dans tous les pays où fonctionne un Gouvernement constitutionnel. Il ne souffre d'exception qu'en matière de douanes dont les tarifs peuvent être établis ou modifiés *provisoirement* et en cas *d'urgence* par des stipulations accessoires des traités que le président de la République peut conclure seul, sauf ratification ultérieure par les Chambres (L. 17 décembre 1814).

Sanction. — La sanction de ce principe est rappelée chaque année dans l'article final de la loi de finances. Elle consiste :

1° Dans une action pénale en concussion contre les autorités qui auraient ordonné et contre les employés qui auraient opéré le recouvrement des rôles et des tarifs ;

2° Dans une action civile en répétition, pendant *trois* ans, contre les receveurs et percepteurs.

— Un autre principe fondamental, en matière d'impôts, c'est que l'impôt direct ne peut être voté que pour un an, à la différence des contributions indirectes qui peuvent l'être pour plusieurs années. Il arrive quelquefois que le temps a manqué aux Chambres pour discuter le budget. Dans ce cas, elles votent une loi portant que les contributions seront perçues sur le pied de l'année précédente, pendant un certain nombre de

mois. C'est ce qu'on appelle le système des *douzièmes provisoires.*

1466. Deuxième principe. — *Les impôts sont proportionnels.*

L'impôt peut être *proportionnel* ou *progressif.* Un impôt est proportionnel lorsqu'il est égal pour chaque unité de revenu. Il est progressif quand il est plus élevé pour les unités subséquentes que pour les premières. De ces deux impôts quel est le préférable? La question a donné lieu à de vives discussions dans les deux Assemblées constituantes de 1789 et de 1848. Nous pensons que le système de l'impôt progressif doit être rejeté, car il finirait par absorber le capital et aboutirait à une véritable confiscation. Au point de vue économique, l'impôt est le prix de la protection sociale. Il n'est, comme le disait Mirabeau, *qu'une avance pour obtenir cette protection.* Or étant donné un revenu d'un million, la protection sociale reste la même, que ce million appartienne à une ou à plusieurs personnes (1). En outre la progression de l'impôt ne serait applicable, par la force des choses, qu'à l'impôt direct puisque l'impôt de consommation est nécessairement proportionnel à la quantité de la marchandise consommée (2).

Une autre question vivement débattue est celle de savoir sur quoi doit être établi l'impôt proportionnel.

(1) M. Vuatrin, *à son cours.*

(2) Consultor sur cette question, J.-B. Say, *Cours d'économie politique pratique*, t. II, p. 400; — Vauthier, *De l'impôt progressif*; — Jollivet, *De l'impôt progressif et du morcellement des patrimoines*; — Thiers, *De la propriété*, p. 363, et le *Journal d'Économie politique*, t. I, p. 217; — Montesquieu était partisan de l'impôt progressif (V. *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. VII), ainsi qu'Adam Smith et J.-B. Say. La loi du 21 août 1832, en décidant que les villes ayant un octroi, pourraient payer, en totalité ou en partie, le contingent personnel et mobilier sur les caisses municipales, a permis à plusieurs villes de répartir ce contingent suivant une échelle progressive. Ainsi l'a fait Paris, en exemptant absolument les petits loyers, et en frappant les plus considérables, suivant une progression croissante.

Est-ce sur le revenu ou sur le capital? L'impôt unique sur le revenu a été écarté, malgré ses avantages, à cause de l'impossibilité d'atteindre tous les revenus autrement que par une perquisition odieuse ou la déclaration nécessairement mensongère des contribuables (1). L'impôt unique sur le capital, préconisé par MM. Emile de Girardin (2) et Ménier (3), et qui a servi de base à la prospérité de Florence et à la popularité des Médicis (4), a été également repoussé jusqu'ici comme présentant les mêmes inconvénients que l'impôt sur le revenu, et comme n'étant pas proportionnel aux facultés des contribuables. Par suite, on a dû admettre (nous ne jugeons pas, nous exposons) un système combiné de divers impôts, tendant à saisir les produits sous les formes multiples qu'ils revêtent, et auxquels on a appliqué le principe de la proportionnalité.

1167. Troisième principe. — *Les impôts se divisent en impôts directs et en impôts indirects* (5).

Les impôts directs sont ceux qui sont assis directement sur les personnes et sur les propriétés et qui se perçoivent en vertu de rôles nominatifs, indiquant les noms des contribuables et la somme mise à leur charge. Les impôts indirects sont ceux qui sont assis sur la fabrication, la vente, le transport ou l'introduction d'objets de commerce et de consommation, et dont le produit ordinairement avancé par le fabriquant, le voiturier ou le marchand, est supporté et indirectement payé

(1) Voir sur l'impôt sur le revenu, un article très intéressant de M. Léon Faucher, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er octobre 1849.

(2) *L'impôt inique et l'impôt unique.*

(3) *L'impôt sur le capital.*

(4) V. Edgard Quinet, *L'impôt sur le capital dans la République de Florence* (Lettre à M. Emile de Girardin).

(5) L'origine de cette dénomination est dans la théorie des physiocrates, d'après laquelle le sol constituait la seule valeur réelle, les autres n'en étant que des transformations. L'impôt foncier atteignant la vraie valeur était un impôt direct. Les autres devaient être indirects, mais l'usage les fit appeler aussi directs, parce qu'ils étaient perçus comme l'impôt foncier.

par le consommateur. C'est le *fait* qui est atteint par la loi fiscale, sans détermination de personne. Le contribuable ne l'est qu'*indirectement* comme auteur du fait imposable. Aussi ces impôts ne sont-ils pas perçus en vertu de rôles nominatifs, mais en vertu de tarifs. Cette division des impôts existait déjà dans l'ancien régime. Les impôts directs étaient la *taille* (1), le *vingtième* (2), la *capitation* (3), la *dîme* (4). Les impôts indirects étaient les *aides* sur les boissons, les *traites foraines* qui correspondaient à nos droits de douanes, et la *gabelle* ou impôt sur le sel (V. p. 26, note 3). L'Assemblée constituante, sous l'influence des idées des physiocrates, pour qui la terre était la seule source des richesses, supprima presque complètement les impôts indirects. Elle établit trois impôts directs, la contribution foncière, la contribution mobilière et les patentes. Elle ne conserva comme impôts indirects, que les droits de douanes, qui furent reportés aux frontières, et les droits d'enregistrement, de timbres et d'hypothèque.

1468. Quatrième principe. — *Les impôts se divisent en impôts de répartition et en impôts de quotité.*

(1) La taille, dont le nom vient des tailles ou morceaux de bois dont les collecteurs se servaient pour établir leurs comptes, était un impôt de répartition. On distinguait la taille *personnelle* et la taille *réelle*. La taille personnelle était un impôt général sur le revenu ; la taille réelle était un impôt foncier. Elle se divisait en *taille d'exploitation* sur les immeubles ruraux, et en *taille d'occupation*, sur les propriétés bâties. Les nobles et les ecclésiastiques étaient exempts de la taille personnelle.

(2) L'impôt du vingtième était établi sur les revenus des biens-fonds et des produits de l'industrie.

(3) La capitation était un impôt par tête, établi d'abord à titre temporaire, pour subvenir à des besoins urgents de l'Etat, et qui devint bientôt permanent. Elle frappait sur tout le monde, à l'exception des femmes communes en biens, et des enfants mineurs n'ayant pas de biens propres. Elle atteignait même les étrangers, après un mois de résidence, à l'exception des ambassadeurs.

(4) La dîme était un impôt ordinairement du dixième, perçu au profit du clergé, sur les fruits et autres produits de la terre. En 1789, la valeur des dîmes payées annuellement au clergé était de 133 millions (V. Laferrière, *Essai sur l'histoire du droit français*, t. II, p. 61 ; — Gautier, *Précis de l'histoire du droit français*).

Les impôts de répartition sont ceux dont le produit prévu et déterminé à l'avance par la loi des finances est ensuite réparti entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables, au *prorata* de leurs éléments imposables. Les impôts de quotité sont ceux dont le contingent n'est pas fixé à l'avance, et n'est connu que par le total des cotes individuelles. En d'autres termes, pour les impôts de répartition, la somme qui doit être nécessairement perçue est *fixée* au budget de l'Etat ; pour les impôts de quotité, elle est *évaluée* d'après les résultats de l'exercice précédent (V. n° 697). — Les impôts de répartition et les impôts de quotité ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients. L'avantage de l'impôt de répartition est dans la solidarité qu'il établit entre les contribuables. Il n'y a pas de déficit possible pour l'État. Ce que l'un ne paye pas, l'autre le paye. L'inconvénient consiste dans sa fixité. L'Etat renonce à l'avance aux chances pouvant résulter pour lui de l'augmentation de la richesse publique. — L'impôt de quotité, au contraire, permet à l'Etat de profiter de ces chances, mais ses produits sont éventuels, car il reste incertain jusqu'à son recouvrement, et les non-valeurs retombent à la charge du Trésor (1).

TITRE II

DES IMPOTS DIRECTS.

1469. Combien y a-t-il d'impôts directs ?

Les impôts directs sont au nombre de quatre. Ce sont : 1° l'impôt *foncier ;* 2° l'impôt *personnel* et *mobilier ;*

(1) Voir sur les avantages de l'impôt de quotité, Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, t. I, p. 320 et suiv.

3° l'impôt des *portes et fenêtres;* 4° l'impôt des *patentes*. Les trois premiers sont des impôts de répartition ; le dernier est un impôt de quotité.

Indépendamment de ces quatre impôts directs, il existe un certain nombre de taxes qui y sont assimilées au point de vue du mode de perception et de la compétence du conseil de préfecture. Les principales de ces *taxes assimilées* sont la taxe des biens de mainmorte, la redevance sur les mines, les taxes des associations syndicales, etc., l'impôt sur les billards, sur les cercles, et l'impôt sur les chevaux et voitures. Ces différentes taxes sont des impôts de quotité.

1479. Sous combien de points de vue peut-on envisager les impôts directs?

On peut envisager les impôts directs sous quatre points de vue, savoir : l'assiette, la répartition, le recouvrement et le contentieux.

1° **Assiette.** — On appelle assiette, en matière d'impôt, tout ce qui a rapport à la constatation de la matière imposable, ou, en d'autres termes, les bases d'après lesquelles il est établi. — Les agents chargés de cette opération, sont désignés sous le nom d'*agents de l'assiette*. Ils composent l'*administration des contributions directes*. Cette administration est représentée à Paris, par un directeur général et des administrateurs formant un conseil, et dans chaque département, par un directeur, un inspecteur et des contrôleurs.

2° **Répartition.** — La répartition, pour les impôts qui en sont susceptibles, embrasse toutes les opérations qui ont pour but de distribuer l'impôt, d'après les bases légales, d'abord entre les circonscriptions administratives, puis entre les particuliers.

3° **Recouvrement.** — On entend par recouvrement la série des opérations nécessaires pour faire rentrer les impôts dans les caisses du Trésor public. — Les agents chargés du recouvrement ne font pas partie de

l'administration des contributions directes. Ce sont, dans chaque département, un trésorier payeur général, des receveurs particuliers et des percepteurs.

4° Contentieux. — Le contentieux est l'ensemble des règles relatives aux réclamations que peuvent former les contribuables.

1471. Faut-il, à ces différents points de vue, les envisager isolément ou collectivement?

Les règles relatives à l'assiette et à la répartition varient avec les différents impôts directs. Celles qui concernent le recouvrement et le contentieux sont les mêmes pour tous. Nous les étudierons donc d'une manière générale.

Division. — Nous diviserons ce titre en deux parties dans lesquelles nous étudierons l'assiette et la répartition; le recouvrement et le contentieux en matière d'impôts directs.

PREMIÈRE PARTIE

DE L'ASSIETTE ET DE LA RÉPARTITION DES IMPOTS DIRECTS.

Nous examinerons séparément, à propos des quatre impôts directs, les règles relatives à l'assiette, et celles relatives à la répartition, à propos des trois impôts qui en sont susceptibles.

CHAPITRE PREMIER

DE L'IMPOT FONCIER (1).

1472. Textes à consulter. — La loi fondamentale sur cette matière est la loi du 3 frimaire an VII qui est

(1) Nous recommandons particulièrement aux étudiants en droit qui veulent apporter de la précision dans leurs études administra-

encore en vigueur (1). Cette loi a abrogé celle du 23 novembre 1790 qui avait établi pour la première fois en France la *contribution foncière* destinée à remplacer la taille et les vingtièmes. Un règlement du ministre des finances, connu sous le nom de *Recueil méthodique du cadastre*, a modifié en quelques points les dispositions de la loi de l'an VII. Ce règlement, qui, contrairement aux principes, modifiait un texte législatif, a été maintenu par la loi du 18 avril 1816 (art. 29).

SECTION I

ASSIETTE DE L'IMPOT FONCIER.

1428. Quelle est l'assiette de l'impôt foncier?

L'impôt foncier frappe, par égalité proportionnelle, sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur revenu *net imposable*. Le revenu net des terres est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semences, récolte et entretien (2). Le revenu imposable est le revenu net moyen, calculé sur un nombre d'années déterminé. Le revenu net imposable des maisons, fabriques et usines est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur leur valeur locative, calculée sur un nombre d'années déterminé, de la somme nécessaire pour l'indemniser du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations. Plusieurs exceptions ont été apportées pour l'encouragement de l'agriculture ou pour l'intérêt général de la

tives, l'excellent *Traité de l'impôt foncier* de M. Georges Dufour. — Voir aussi Lecouppey, *De l'impôt foncier*.

(1) V. *Lois administratives*, p. 373.

(2) Ainsi l'impôt foncier est perçu sans déduction des charges, telles que rentes foncières et hypothèques. Or, un propriétaire dont l'immeuble est grevé d'hypothèques, n'est propriétaire que nominalement. Il en résulte que la propriété nominale paye pour la propriété réelle. La propriété réelle, c'est l'hypothèque (V. Emile de Girardin, *Questions de mon temps*, t. XI, *passim*).

société, au principe de la répartition par égalité proportionnelle (V. nos 1466 et suiv.).

SECTION II

MODE D'ÉVALUATION DU REVENU IMPOSABLE.

1471. Quel est le mode d'évaluation du revenu imposable ?

Les règles sont différentes suivant qu'il s'agit de propriétés non bâties ou de propriétés bâties. La loi entre, à cet égard, dans de nombreux détails. Disons d'abord d'une manière générale, que le procédé qu'elle indique est analogue à celui qu'on emploie pour le rachat des rentes perpétuelles dont les arrérages qui ne sont pas payables en argent.

1° **Propriétés non bâties.** — Le législateur s'est occupé dans les art. 56 à 82 de la loi de l'an VII, des différentes espèces de culture. Nous renvoyons à ces articles, et ne donnons ici que les règles générales.

Terres labourables. — Pour évaluer le revenu imposable de ces terres, on suppute quelle est la valeur du produit brut qu'elles peuvent rendre, année commune, en les supposant cultivées sans travaux, ni dépenses extraordinaires, mais selon la coutume du pays, et en formant l'année commune sur *quinze* années antérieures moins les deux plus fortes et les deux plus faibles. L'année commune du produit brut étant déterminée, on fait déduction, sur ce produit, des frais de culture, semences, récolte et entretien ; et ce qui en reste forme le revenu net imposable.

Jardins potagers. — L'évaluation est faite d'après le produit de leur location possible, en prenant l'année commune sur quinze, comme pour les terres labourables. Mais ils ne peuvent, dans aucun cas, être évalués

au-dessous du taux des meilleures terres de la commune.

Terrains enlevés à l'agriculture pour le pur agrément. — L'évaluation de ces terrains, tels que parterres, pièces d'eau, avenues, etc., doit être portée au taux des meilleures terres labourables de la commune. Il en est de même des terrains occupés par les canaux de navigation et par les chemins de fer.

Vignes. — Pour évaluer le revenu net imposable des vignes, on suppute d'abord quelle est la valeur du produit brut de l'année commune, formée sur quinze.

L'année commune du produit brut ainsi déterminée, on en déduit les frais de culture, de récolte, d'entretien, d'engrais et de pressoir; et, en outre, un *quinzième* de ce produit, en considération des frais de dépérissement annuel, de replantation partielle et des travaux à faire pendant les années où chaque nouvelle plantation est sans rapport.

Prairies. — On distingue les prairies *naturelles* et *artificielles*. Le revenu des premières est calculé d'après la valeur de leur produit, année commune prise sur quinze, et déduction faite des frais d'entretien et de récolte. Le produit brut d'un pré est la combinaison de la qualité, de la quantité et du prix du foin qu'il rapporte (1). Quant aux prairies artificielles, elles ne doivent être évaluées que comme les terres labourables d'égale qualité.

Terres vaines et vagues, landes et bruyères. — Ces terres, ainsi que les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux, sont évaluées d'après leur produit net moyen, quelque modique qu'il puisse être ; mais, dans aucun cas, leur cotisation ne peut être moindre d'un décime par hectare.

Bois. — Les art. 68 et 74 établissent des distinctions entre les différentes natures de bois. L'évaluation des

(1) *Recueil méthodique du cadastre*, art. 357.

bois en coupes réglées est faite d'après le prix moyen de leurs coupes annuelles, déduction faite des frais d'entretien, de garde et de repeuplement. L'évaluation des bois *taillis* qui ne sont pas en coupes réglées, doit être faite d'après leur comparaison avec les autres bois de la commune ou du canton (1). Quant aux arbres de haute futaie, on devrait les estimer à leur valeur au temps de l'estimation, et les cotiser jusqu'à leur exploitation comme s'ils produisaient un revenu égal à 2 et demi p. 100 de cette valeur. Mais, pour favoriser les propriétaires qui laissent croître leurs bois en futaie, on ne les évalue que sur le pied des bois taillis de la même commune ou des communes environnantes, sauf à avoir égard à la classe de taillis à laquelle la futaie peut correspondre par la valeur de son sol et la qualité de ses arbres (2).

2° **Propriétés bâties.** — Il faut distinguer les maisons d'habitation, les bâtiments servant aux exploitations rurales, et les fabriques, manufactures ou usines.

Maisons d'habitation. — Leur revenu imposable est déterminé d'après la valeur locative, calculée sur *dix* années, sous la déduction d'*un quart* de cette valeur locative, en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations. Toutefois, aucune maison d'habitation ne peut être cotisée au-dessous de ce qu'elle le serait à raison du terrain qu'elle enlève à la culture, évalué sur le pied du *double* des meilleures terres labourables de la commune, si la maison n'a qu'un rez-de-chaussé; du *triple*, si elle a un étage au-dessus du rez-de-chaussée, et du *quadruple*, si elle en a plusieurs.

Bâtiments servant aux exploitations rurales. — Ces bâtiments, tels que *granges*, *écuries*, *greniers*, *caves*, *pressoirs* et autres destinés à loger les bestiaux ou à serrer

(1) Tous les bois au-dessous de *trente* ans sont réputés taillis.
(2) *Recueil méthodique du cadastre*, art. 368, 369 et 370.

les récoltes, ainsi que les cours des fermes et métairies, ne sont imposés qu'à raison du terrain qu'ils enlèvent à la culture, évalué sur le pied des meilleures terres.

Fabriques, manufactures, forges, moulins et autres usines. — Leur revenu net imposable est déterminé d'après leur valeur locative, calculée sur *dix* années, sous la déduction d'un *tiers* de cette valeur en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations.

A l'occasion des usines, on s'est demandé longtemps si les bains et moulins sur rivières, les bacs, les bateaux de blanchisserie non fixés sur piliers devaient être assujettis à l'impôt foncier. L'administration s'était prononcée pour l'affirmative (1); mais le conseil d'État avait jugé que ces établissements, étant expressément rangés parmi les biens meubles par l'art. 531 du Code civil, ne devaient pas y être soumis (Ordon. cons. d'Ét. 28 juil. 1819; 19 janvier 1836). Il en était résulté une diminution sensible de la matière imposable. C'est pourquoi la loi de finances du 18 juillet 1836 est venue au secours de l'impôt en consacrant la jurisprudence de l'administration qui rangeait ces établissements dans la classe des usines.

SECTION III

DES EXCEPTIONS A LA RÈGLE DE L'ÉGALITÉ PROPORTIONNELLE DE L'IMPOT FONCIER.

1475. Quelles sont les exceptions à la règle de l'égalité proportionnelle de l'impôt foncier?

Ces exceptions peuvent se diviser en deux classes. Les unes sont *partielles* et *temporaires*; les autres sont *totales* et *permanentes*.

(1) *Recueil méthodique du cadastre*, art. 397.

§ 1er. — Exceptions partielles et temporaires.

1176. — Dans l'intérêt de l'agriculture et de l'industrie, certaines propriétés sont soumises à un impôt moins élevé que celui qu'elles devraient rapporter d'après la règle de la proportionnalité de l'impôt. Cette exception s'applique aux constructions nouvelles et aux améliorations agricoles. Il existe, en outre, certaines exemptions spéciales accordées par des lois postérieures.

Constructions nouvelles. — Pour encourager les constructions, le législateur a décidé que les maisons nouvellement construites ne seraient soumises à la contribution foncière que la *troisième année* après leur construction ou reconstruction, et que le terrain qu'elles enlèvent à la culture serait seul cotisé.

Améliorations agricoles. — Une semblable faveur a été accordée aux améliorations agricoles, telles que desséchements des marais, défrichements de terres vaines et vagues, plantations ou semis des terrains en friche, etc. Les art. 111 et suiv. de la loi du 3 frimaire an VII, auxquels nous renvoyons pour les détails, décident que la cotisation de ces terrains ne sera pas augmentée pendant un délai qui varie de *dix* à *trente* ans, suivant la nature des améliorations réalisées (1). Spécialement, d'après l'art. 116, les terrains déjà en valeur, qui sont ensuite *plantés* ou *semés* en bois, ne sont évalués pendant les *trente* premières années de la plantation ou du semis qu'au *quart* du revenu des terres d'égale valeur non plantées.

Exemptions spéciales. — Une loi du 4 août 1851 a dis-

(1) Pour jouir de ces avantages, le propriétaire est tenu, avant de commencer les desséchements, défrichements et autres améliorations, de faire une déclaration détaillée des terrains qu'il veut améliorer.

pensé d'impôt pendant *vingt* ans les maisons à construire dans la rue de Rivoli, cette exemption a cessé en 1871. Une autre loi du 3 mai 1854 en a dispensé pendant *trente* ans les maisons à construire aux abords du Louvre et des Tuileries.

Observation. — Nous verrons plus loin (V. n° 1497) que la loi du 15 septembre 1807 a posé en principe la *fixité des évaluations cadastrales*. Dès lors on peut se demander si ces exemptions temporaires de la loi de frimaire conservent encore quelque utilité, en présence de la règle nouvelle. Il faut répondre que cette utilité se présente encore à un triple point de vue :

1° D'abord le principe de la fixité des évaluations cadastrales ne s'applique pas aux propriétés bâties;

2° En second lieu, si le cadastre est renouvelé avant l'expiration de la période d'exemption, les propriétaires qui ont fait les améliorations dont parle la loi continueront à jouir des bénéfices qu'elle établit;

3° Enfin nous verrons (V. n° 1498) qu'une loi du 21 mars 1874 permet d'augmenter l'impôt des terres mises en valeur, et qu'elle réserve expressément l'application des art. 111 à 114 de la loi de frimaire an VII. Dans ce cas ces terres ne seront imposées, en raison de leur nouveau revenu, qu'à l'expiration de la période de faveur qui reste à courir.

§ 2. — Exemptions totales et permanentes.

1477. — L'impôt foncier porte sur le revenu net. Par conséquent il ne doit pas frapper les propriétés improductives. Sont donc affranchis de l'impôt :

1° *Les biens du domaine public.* — Parmi ces biens, l'art. 103 de la loi de frimaire indique les rivières. Aussi s'est-on appuyé sur cet article pour soutenir que la propriété des rivières non navigables ni flottables n'appartient pas aux riverains.

2° *Les biens de l'État non productifs de revenus.* — Il en résulte que les biens productifs de revenus sont, au contraire, soumis à l'impôt. On peut se demander quelle est l'utilité de cette cotisation, puisque l'État est à la fois créancier et débiteur de l'impôt. Elle présente cependant de l'intérêt à deux points de vue : 1° Ces biens peuvent être aliénés. Il fallait donc, en prévision de ce cas, déterminer leur revenu imposable ; 2° cette détermination est encore utile au point de vue des centimes additionnels départementaux et communaux que doit supporter l'État. Cette distinction faite pour les biens de l'État entre les biens productifs et les biens non productifs de revenus est applicable aux départements, aux communes et aux établissements publics.

3° *Les bois et forêts de l'État* (L. 19 ventôse an IX). — Ces biens sont cependant productifs de revenus et même les plus importants parmi ceux de cette nature. Cette exemption se motive par cette considération que leurs produits sont employés en grande partie pour les services publics. Il est à remarquer, du reste, qu'elle n'est complète qu'en ce qui concerne le principal de l'impôt. En effet, les bois et forêts de l'État supportent jusqu'à concurrence de la *moitié* de leur valeur imposable les centimes additionnels départementaux et communaux, et, à raison de toute leur valeur, les centimes spécialement affectés aux chemins vicinaux et aux chemins de fer d'intérêt local.

4° *Les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes, sur les dunes et dans les landes.* — Aux termes de l'art. 226 du Code forestier, ces semis et plantations sont exempts de tout impôt pendant *trente* ans. Il s'agit ici d'une exemption totale, mais temporaire.

Observation. — Il ne faut pas confondre la faveur accordée par cet article avec celle qui résulte de

l'art. 116 précité de la loi de frimaire an VII. Trois différences les séparent :

1° L'art. 116 ne s'applique qu'aux terrains déjà en valeur au moment de la plantation ou du semis. L'article 226 du Code forestier ne s'attache pas à cette circonstance ;

2° La réduction de l'art. 116 n'est que des trois quarts. Celle de l'art. 226 est totale ;

3° La loi de l'an VII soumet le propriétaire à une déclaration avant la plantation ou le semis. Le Code forestier n'exige rien de semblable.

§ 3. — Du débiteur de l'impôt foncier.

1478. Quel est le débiteur de l'impôt foncier?

L'impôt foncier est une charge de la propriété. Il doit, en conséquence, être acquitté par le propriétaire. Toutefois, lorsque la propriété est fractionnée entre un nu-propriétaire et un usufruitier, c'est celui-ci qui doit acquitter l'impôt. En effet, l'impôt foncier est assis sur les fruits et revenus des immeubles ; or, c'est l'usufruitier qui perçoit ces fruits et revenus. — Ajoutons que dans l'intérêt du recouvrement de l'impôt foncier, l'art. 147 de la loi de frimaire an VII donne au Trésor le droit de s'adresser aux fermiers et locataires. Ceux-ci sont tenus d'en faire l'avance à l'acquit des propriétaires et usufruitiers, et ces derniers sont obligés de recevoir le montant des quittances de cet impôt pour comptant sur le prix des fermages et loyers, à moins que les fermiers ou locataires n'en soient chargés par leurs baux.

1479. Comment l'impôt foncier est-il payable?

L'impôt foncier est payable en argent. Le système de la perception en nature, préconisé par Vauban, avait été proposé à l'Assemblée constituante comme étant plus commode ; mais il fut écarté comme présentant le double inconvénient d'une répartition moins exacte, et

d'une perception plus embarrassante, plus dispendieuse et plus onéreuse au contribuable.

SECTION IV

DU CADASTRE (1).

(L. 15 septembre 1807.)

1480. Définition. — Le cadastre est la base de la répartition de l'impôt foncier entre les contribuables de chaque commune. On peut le définir ; l'*état figuratif de toutes les parcelles de propriété immobilière dont se compose le territoire d'une commune, avec l'estimation du revenu de chacune de ces parcelles.* On entend par *parcelle* toute propriété distincte par son mode de culture ou par son propriétaire. Ainsi un hectare de terre appartenant à deux propriétaires forme deux parcelles. Le même hectare appartenant au même propriétaire, mais divisé en deux champs, chacun d'une nature de culture différente, forme également deux parcelles. En résumé, ce qui constitue la parcelle cadastrale, c'est l'*unité de culture dans l'unité de propriété* (2).

1481. Notions historiques. — L'Assemblée constituante et la Convention avaient ordonné la confection d'un *cadastre parcellaire*, mais cette entreprise ne put être exécutée. Sous le Consulat, on abandonna un instant l'idée du cadastre parcellaire pour essayer d'un cadastre par *grandes masses de culture*, appliqué à 1800 communes, qui devaient servir de type pour déterminer ensuite par analogie les revenus des autres communes. D'après ce système, on arpentait les masses des différentes cultures, sans tenir compte des propriétai-

(1) V. Noizet, *Du cadastre et de la délimitation des héritages ;* — Boujean, *Révision et conservation du cadastre dans ses rapports avec la propriété foncière ;* — Braine, *De la révision du cadastre.*

(2) V. *L'examen du budget français*, par René Garraud, p. 12 à 31.

res. L'évaluation des revenus s'opérait de la même manière. On obtenait ainsi une statistique exacte du nombre d'hectares de chaque masse de culture, et il était facile, en additionnant les revenus, d'obtenir le contingent de la commune. Mais le cadastre ainsi dressé ne pouvait pas servir à la répartition entre les contribuables. Ce procédé fut donc abandonné, et l'on en revint à l'idée d'un cadastre parcellaire dont la confection fut ordonnée par la loi de finances du 15 septembre 1807. Le cadastre a été terminé en 1850, sur le territoire continental de la France, dans la commune de Levau (Cantal). Il a coûté plus de 150 millions.

1482. Révision du cadastre. — D'après l'art. 7 de la loi du 7 août 1850 (1), dans toute commune cadastrée depuis trente ans au moins, il peut être procédé à la révision et au renouvellement du cadastre, sur la demande du conseil municipal et sur l'avis conforme du conseil général, à la charge par la commune de pourvoir aux frais des nouvelles opérations.

§ 1er. — Confection du cadastre.

1483. — La confection du cadastre comprend quatre séries d'opérations, savoir : 1° les travaux d'art ; 2° les opérations administratives, ou expertise ; 3° la répartition individuelle ; 4° les mutations.

1° Opérations d'art.

1484. En quoi consistent les opérations d'art ?

Les opérations d'art, qui sont confiées à des géomètres, comprennent la délimitation, la triangulation et l'arpentage.

1485. Qu'est-ce que la délimitation ?

La *délimitation* est une opération qui consiste à déter-

(1) V. *Lois administratives*, p. 422 et 423.

miner les limites territoriales de la commune, et à les décrire dans un procès-verbal, auquel est joint, en cas de contestation, un croquis figuratif des limites prétendues de part et d'autre. — La commune est ensuite divisée en *sections*, à peu près égales entre elles afin de faciliter la confection du plan. Chacune de ces sections est désignée par une lettre de l'alphabet.

1486. Qu'est-ce que la triangulation ?

La triangulation est une opération qui consiste à couvrir le territoire de la commune d'un réseau de triangles dont on mesure les angles et les côtés, au moyen de calculs trigonométriques. Ce travail dont les résultats sont consignés sur un cahier et une feuille que l'on désigne sous le nom de *canevas trigonométrique*, est destiné à diriger les géomètres dans la levée des plans parcellaires, et à contrôler l'arpentage (1).

1487. Qu'est-ce que l'arpentage ?

L'arpentage suit, en effet, la triangulation. Le procès-verbal de délimitation et le canevas trigonométrique sont remis au géomètre qui arpente isolément chaque parcelle, et lui donne sur le plan, un numéro. Il compose ensuite un tableau indiquant le nom des propriétaires, la situation, la contenance, la nature et le numéro de chaque parcelle. Ce tableau, dans son état primitif, porte le nom de *tableau indicatif*. Après les opérations de l'expertise, il est complété par l'indication de la classe de chaque parcelle et de son revenu, et prend le nom d'*état de sections*.

2° Opérations administratives.

1488. En quoi consistent les opérations administratives ?

Ces opérations, désignées sous le nom général d'*ex-*

(1) Circulaire du 6 juin 1837.

pertise, comprennent la *classification*, le *classement* et le *tarif des évaluations*.

1489. Qu'est-ce que la classification?

La classification est une opération qui consiste à déterminer en combien de classes doit être divisée chaque nature de propriété, à raison des divers degrés de fertilité du sol. Le nombre des classes est limité à *cinq* pour les propriétés non bâties. Les maisons peuvent, dans les communes rurales, être divisées en *dix* classes. Dans les villes, bourgs et communes très peuplées, elles ne sont point divisées en classes. Chaque maison est évaluée séparément. Il en est de même des usines, fabriques et manufactures (1). — Le nombre des classes étant déterminé, on choisit, dans chaque classe, deux fonds, le premier parmi les meilleures, le second parmi les plus mauvaises propriétés de la classe, et on en fait le *type supérieur* et le *type inférieur*, pour faciliter le classement. — La classification terminée, on procède à l'évaluation du revenu imposable de chaque nature de culture et de chaque classe, en prenant pour base de leur estimation la moyenne par hectare du produit net des parcelles choisies pour type. C'est ce qu'on appelle le *tarif provisoire* (2).

1490. Par qui est faite la classification?

Cette opération est faite par *cinq commissaires-classificateurs*, dont deux forains, choisis par le conseil municipal (3) parmi les propriétaires des principales cultures du pays. Ils sont assistés par le contrôleur des contributions directes. Il peut leur être adjoint un ex-

(1) Règlement du 10 octobre 1821, art. 18 et 19.
(2) Règlement du 15 mars 1827, art. 67.
(3) Le conseil municipal procédait à cette nomination, en s'adjoignant les plus fort imposés à la contribution foncière, en nombre égal à celui de ses membres. Une loi récente a supprimé cette adjonction (V à l'Appendice).

pert, nommé par le préfet, sur la demande du conseil municipal.

1491. Qu'entend-on par classement?

Le classement consiste dans la distribution des parcelles de chaque propriétaire entre les classes établies. Il est fait par les classificateurs qui, pour l'opérer, comparent mentalement chaque parcelle aux types par eux choisis. Ils sont assistés dans cette opération délicate, par le contrôleur, et, au besoin, par des *propriétaires-indicateurs* qu'ils ont la faculté de s'adjoindre.

1492. Qu'entend-on par tarif des évaluations?

C'est la détermination du revenu assigné à chaque classe. Lorsque le classement est terminé, les classificateurs et le contrôleur font l'application du tarif provisoire à un certain nombre de domaines affermés ou dont la valeur est notoirement constatée. Ils s'assurent alors de l'exactitude des bases qu'ils ont admises et rectifient leurs erreurs, s'il s'en trouve. Le projet de tarif est ensuite soumis au conseil municipal, qui fixe les évaluations, dans un rapport aussi proportionnel que possible, en commençant par la première classe dans chaque nature de propriété. Les pièces sont ensuite transmises au préfet, qui donnait autrefois son approbation, en conseil de préfecture. Depuis la loi du 10 août 1871, c'est la commission départementale qui approuve ou modifie le tarif (V. n° 638).

3° Répartition individuelle.

1493. Qu'est-ce que la répartition individuelle?

C'est la détermination du revenu de chaque propriété. Elle est faite par le directeur des contributions directes au moyen de la coordination des éléments fournis par l'expertise. Il dresse à cet effet, des *états de sections*, la *matrice du rôle* et le *rôle cadastral*.

1494. États de sections. — Les états de sections sont

des tableaux qui comprennent, pour les différentes sections de chaque commune, toutes les propriétés bâties et non bâties, et contiennent : 1° les noms des propriétaires ; 2° les numéros des plans ; 3° les cantons ou lieux dits ; 4° la nature de la propriété ; 5° la contenance ; 6° l'indication de la classe ; 7° le revenu de chaque parcelle (1). — C'est le *tableau indicatif* complété.

1495. Matrice des rôles. — La matrice des rôles ou *matrice cadastrale* n'est autre chose que le dépouillement des états de sections. C'est un registre divisé en autant d'articles qu'il y a de contribuables, et dans lequel toutes les propriétés qu'un même contribuable a dans la commune sont reportées sous un seul et même article, l'une à la suite de l'autre, avec indication de la section dans laquelle chacune d'elles se trouve située, de son numéro dans l'état de section, et de l'évaluation du revenu imposable.

1496. Rôle cadastral. — Ces opérations terminées, la répartition à faire, entre les contribuables, du contingent communal n'est, comme nous le verrons (n° 1513), qu'une simple opération d'arithmétique. Le directeur des contributions directes dresse le rôle cadastral, c'est-à-dire l'état nominatif des contribuables de la commune, du revenu de chacun d'eux et de la somme qu'il doit payer pour sa part de contribution.

4° Des mutations.

1497. Qu'entend-on par mutations?

On entend par mutations le travail annuel par suite duquel le cadastre est mis au courant des translations

(1) Pour obtenir ce revenu, il suffit de multiplier la contenance de la parcelle par le revenu net par hectare de la classe à laquelle elle appartient. Ce calcul se fait rapidement, au moyen de *Barèmes* ou *comptes faits*.

de propriété, soit entre-vifs, soit par suite de décès. L'administration de l'enregistrement, les contrôleurs et les percepteurs sont chargés de surveiller les mutations qui sont inscrites sur les matrices des rôles par les soins du directeur des contributions directes.

§ 2. — De la fixité des évaluations cadastrales.

1498. Qu'entend-on par le principe de la fixité des évaluations cadastrales?

On entend par fixité des évaluations cadastrales le principe en vertu duquel ces évaluations ne peuvent être modifiées en raison des changements survenus dans la valeur territoriale des fonds cotisés. Cette fixité encourage les améliorations agricoles, puisque ces améliorations n'entraînent pas une augmentation d'impôt.

1499. Quelles sont les exceptions au principe de la fixité?

Ce principe reçoit exception :

1° En ce qui concerne les propriétés bâties. — Le revenu des propriétés bâties est, en effet, très variable. Aussi le principe de la fixité ne s'y applique pas. Aux termes de l'art. 38 de la loi de 1807, les propriétaires peuvent réclamer soit pour erreur dans l'ancienne évaluation, soit en cas de démolition. De leur côté, les répartiteurs peuvent augmenter la cote en cas de constructions nouvelles (1).

(1) Il y a, sur ce point, plusieurs questions controversées. D'abord on s'est demandé si les réclamations pour surtaxe peuvent être admises chaque année. Pour la négative, on dit que si ces réclamations se produisaient chaque année, il y aurait dans l'assiette de l'impôt, une mobilité perpétuelle ; et que l'on doit restreindre l'art. 38 au cas de démolition. L'opinion contraire nous paraît préférable. Le premier système fait une distinction qui ne se trouve pas dans la loi, et qui tend à effacer celle que fait la loi entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties (M. Vuatrin, *à son cours*). — A l'inverse, les répartiteurs peuvent-ils élever, chaque année, le revenu assigné aux maisons? Les uns prétendent que les répartiteurs ont ce droit, en vertu du principe de réciprocité (V. Foucart, t. II, p. 406). Mais

2° Même en ce qui concerne les propriétés non bâties, dans deux cas :

a). D'après l'art. 37 de la loi de 1807, les propriétaires peuvent se pourvoir en surtaxe lorsque par un événement extraordinaire, leurs propriétés viennent à disparaître. Cette exception, du reste, ne doit pas être limitée au cas de perte totale. La jurisprudence du conseil d'État l'étend à tous les cas où il y a diminution du revenu par suite d'un cas fortuit.

b). Aux termes d'une loi du 21 mars 1874 (1), les terres mises en culture ou devenues productives depuis la confection du cadastre sont évaluées et cotisées comme les autres propriétés de même nature et d'égal revenu de la commune où elles sont situées. A l'inverse, les parcelles devenues improductives sont l'objet d'un nouveau classement et d'une nouvelle cotisation.

§ 3. — Réclamations contre les opérations cadastrales.

1500. Quelles sont les réclamations auxquelles peuvent donner lieu les opérations cadastrales?

Des réclamations peuvent surgir contre les deux ordres d'opérations cadastrales, c'est-à-dire contre les opérations d'art et contre les opérations administratives.

1501. Réclamations contre les opérations d'art. — Les réclamations relatives aux opérations d'art, sont de l'ordre purement administratif, et doivent être tranchées par l'administration elle-même. Ainsi les contestations de limites entre deux communes doivent être

le conseil d'Etat décide que l'exception au principe de la fixité des évaluations cadastrales, établie en faveur des propriétaires, ne doit pas être retournée contre eux; et qu'en conséquence, les répartiteurs n'ont le droit d'augmenter les revenus qu'en cas de constructions nouvelles. Telle est aussi l'opinion de MM. Vuatrin et Batbie.

(1) V. *Lois administratives*, p. 1283.

décidées par le préfet, si les deux communes font partie du même département, et par le président de la République, si elles sont situées dans deux départements différents (1).

1502. Réclamations contre les opérations administratives. — Il faut distinguer les réclamations contre la classification et le tarif des évaluations, et les réclamations contre le classement. Les premières sont de la compétence de la commission départementale. Nous avons vu (n° 713), au contraire, que les réclamations contre le classement doivent être portées devant le conseil de préfecture. Nous avons déjà indiqué les motifs de cette différence. Quand on se plaint du tarif des évaluations, deux intérêts collectifs sont en présence, savoir les intérêts des propriétaires des terres de différentes natures. On ne se trouve donc pas dans le cas de l'art. 4 de la loi de pluviôse an VIII, qui suppose un intérêt individuel en opposition avec un intérêt collectif, une réclamation formée par un *particulier* (2). Au contraire, quand un propriétaire se plaint du classement, il y a un intérêt privé en lutte avec l'intérêt collectif de la commune.

1503. Quel est le délai des réclamations?

Le délai des réclamations est de *six mois*, à partir de la mise en recouvrement du premier rôle. Cette prescription est fondée sur le principe de la fixité des évaluations cadastrales. Il en résulte qu'elle n'est pas applicable aux propriétés bâties ni aux propriétés qui ont subi des modifications par suite d'événements pos-

(1) Ord. 3 octobre 1821, art. 3.

(2) Toutefois, le caractère contentieux reparaît et le conseil de préfecture redevient compétent, lorsque le propriétaire réclamant possède à lui seul la totalité ou la presque totalité d'une nature de culture de la commune. L'intérêt mis en jeu est alors un intérêt individuel, car son droit est en lutte avec l'intérêt collectif des autres classes. Dès lors sa réclamation peut être assimilée à une réclamation contre le classement.

térieurs au classement et indépendantes de la volonté du propriétaire.

§ 4. — De la répartition de l'impôt foncier.

1504. Comment a lieu la répartition de l'impôt foncier?

Il y a quatre degrés de répartition. L'impôt est réparti successivement entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables.

1° Répartition entre les départements.

1505. Comment est réparti l'impôt entre les départements?

Le Corps législatif fixe chaque année le montant de la contribution foncière pour toute la France. Un état de répartement annexé à la loi le divise entre les départements. — On appelle *allivrement* le contingent imposé à chaque département.

1506. Comment a-t-on procédé à l'origine, pour faire la répartition?

L'Assemblée constituante sentit bien que la détermination du revenu imposable ne pourrait se faire qu'au moyen du cadastre. Mais le temps manquait, et il fallait adopter un moyen provisoire de répartition. Elle ordonna qu'on répartirait la contribution foncière au *prorata* des anciennes impositions, en y ajoutant ce que les privilégiés auraient dû payer, et en se basant sur les déclarations des propriétaires, corroborées par les titres et contrôlées par les commissaires.

1507. Le cadastre sert-il de base à la répartition de l'impôt à tous les degrés?

Dans la pensée de ses auteurs le cadastre devait servir de base aux quatre degrés de répartition. On serait arrivé ainsi à ce résultat désirable d'avoir, pour toute

la France, une proportion unique, entre l'impôt et le revenu. L'impôt foncier aurait eu le double caractère d'un impôt de répartition et d'un impôt de quotité (1). Le cadastre, en effet, aurait fait connaître le produit net imposable de tous les immeubles. Cette base une fois acquise, on aurait demandé à chacun une quote-part de ce revenu, tout en connaissant d'avance la somme totale que l'on obtiendrait ainsi. Mais pour réaliser cette idée il aurait fallu apprécier d'une manière uniforme le revenu dans toutes les parties du territoire. Or pour la détermination de ce revenu on ne pouvait pas s'en remettre aux propriétaires. D'un autre côté, faire faire l'estimation, sur toute la surface du territoire, simultanément par les mêmes experts, ayant la même commune mesure était chose impossible. En réalité les revenus ont été estimés partout beaucoup au-dessous de leur valeur ; mais la proportion d'atténuation n'a pas été la même (2). Il en résulte que le cadastre ne peut pas servir de base aux trois premiers degrés de répartition. Au quatrième degré, au contraire, il importe peu que les évaluations aient été faites dans le sens d'une diminution du revenu imposable, car cette diminution étant la même pour tous les contribuables, ne peut avantager les uns aux dépens des autres (3).

1508. Qu'entend-on par peréquation de l'impôt?

On entend par peréquation, l'opération qui aurait pour but d'arriver à répartir mathématiquement la somme totale que doit produire l'impôt foncier entre

(1) M. Vuatrin, *à son cours.*

(2) Voir les *Mémoires et souvenirs* de Gaudin, duc de Gaëte (t. II, p. 256 à 324). — C'est Gaudin, ancien commissaire de la trésorerie de l'Assemblée nationale, qui fit créer la Cour des comptes, et exécuta le cadastre. Il nous a laissé d'intéressants détails sur cette grande opération.

(3) C'est par les lois des 20 mars 1813, 15 mai 1818 et 31 juillet 1821, que le cadastre a été successivement réduit à n'être plus que la base du quatrième degré de répartition (V. *Lois administratives*, p. 416, 417 et 419).

les départements, les arrondissements, les communes et les propriétaires. C'était le but que l'on avait espéré atteindre en faisant servir le cadastre à tous les degrés de répartition. Mais les évaluations ayant été faites, dans chaque commune, par des experts différents, qui n'ont pas procédé sur les mêmes bases d'estimation et avec le même esprit d'impartialité, il en est résulté de grandes inégalités entre les départements, les arrondissements et les communes. Ainsi le département de l'Ardèche ne paye que 3,74 p. 100 de revenu, tandis que d'autres payent 8 p. 100 (Seine), et même 9,07 p. 100 (Tarn-et-Garonne). On a cherché à plusieurs reprises à corriger ces inégalités qui vont en s'aggravant par suite du mouvement agricole, de l'accroissement ou de la diminution de la matière imposable. Plusieurs lois, dont nous devons dire quelques mots, ont été rendues en ce sens.

L. 31 juillet 1821. — Une enquête faite de 1819 à 1821 avait établi que la proportion entre le revenu et l'impôt variait du onzième au dix-huitième. Il paraissait donc naturel de répartir entre les départements le principal de l'impôt proportionnellement à cet écart ; mais on pensa qu'il pourrait être dangereux, au point de vue politique, de diminuer certains contingents pour augmenter les autres. En conséquence, on se borna à décider qu'un dégrèvement d'environ 20 millions serait réparti entre les départements les plus surchargés. — A cette loi fut annexé un tableau contenant l'évaluation du revenu foncier de chaque département (1).

L. 7 août 1835. — Jusqu'en 1835 les contingents ne variaient point à raison des constructions et démolitions de maisons et usines. Dans chaque localité les cotisations des propriétés détruites étaient rejetées sur les autres qui profitaient, par compensation, de la cotisa-

(1) Les évaluations de ce tableau servent encore de base au corps législatif, pour la répartition entre les départements.

tion des propriétés nouvellement construites. Ainsi dans les départements riches, où l'on construit beaucoup, les propriétés non bâties se trouvaient dégrevées; dans les autres, la taxe des maisons démolies retombait de tout son poids sur les propriétés non bâties. La loi de 1835 a dégagé l'impôt foncier de cette imperfection souvent signalée en décidant que les maisons et usines nouvellement construites et devenues imposables (*après les délais d'exemption*) accroîtraient le contingent du département, de l'arrondissement et de la commune; et qu'au contraire, les constructions démolies feraient l'objet d'un dégrèvement.

L. 21 mars 1874 (1). — Cette loi s'inspirant d'une idée juste et équitable, a étendu aux propriétés non bâties le principe des modifications appliqués par la loi de 1835 aux propriétés bâties.

2° Répartition entre les arrondissements.

1500. Comment est réparti l'impôt entre les arrondissements?

Dans chaque département le conseil général répartit entre les arrondissements le contingent de la contribution foncière mis à la charge des départements. — Les bases de cette répartition sont établies par une commission spéciale, d'après les variations qu'éprouve la matière imposable par suite de constructions et démolitions. — Avant que le conseil général ne soit réuni pour arrêter la sous-répartition entre les arrondissements, chaque conseil d'arrondissement se réunit dans une première session dans laquelle il délibère sur les réclamations auxquelles peut donner lieu la fixation du contingent de l'arrondissement. Il délibère également sur les demandes en réduction formées par les com-

(1) V *Lois administratives*, p. 1283.

munes. — Le conseil général statue ensuite sur ces demandes et répartit la contribution entre les arrondissements (V. n° 612).

3° Répartition entre les communes.

1510. Comment a lieu la répartition entre les communes?

Après que le contingent départemental a été réparti par le conseil général entre les arrondissements, les conseils d'arrondissements sont convoqués pour une seconde session dans laquelle ils opèrent la répartition entre les communes.

4° Répartition entre les contribuables.

1511. Comment est réparti l'impôt entre les contribuables?

Dans l'intérieur de la commune le contingent communal est réparti entre tous les contribuables par une commission de répartiteurs composée: 1° du maire et de son adjoint dans les communes de moins de 5,000 habitants; et, dans les autres communes, du maire et de son adjoint, ou de deux conseillers municipaux; 2° de cinq propriétaires nommés par le sous-préfet, parmi les contribuables fonciers, dont deux au moins non domiciliés dans la commune, s'il s'en trouve de tels.

1512. Sur quelle base a lieu cette répartition?

Elle doit se faire proportionnellement aux revenus fonciers constitués par le cadastre, et consiste en une simple opération d'arithmétique. On répartit le contingent assigné à la commune au marc le franc des évaluations cadastrales pour chaque propriétaire (1).

(1) Pour déterminer la somme à payer par chaque propriétaire, on procède de la façon suivante: supposons qu'il s'agisse de fixer le

CHAPITRE II

DE L'IMPOT PERSONNEL ET MOBILIER (1).

(Loi du 21 avril 1832.)

§ 1er. — Notions historiques.

1513. Assemblée constituante. — L'Assemblée constituante avait établi par la loi du 13 janvier 1791 une *contribution mobilière* destinée à atteindre tous les revenus qui ne pouvaient l'être par la contribution foncière. Elle était composée de cinq taxes :

1° *La taxe de citoyen actif*, équivalente à trois journées de travail ;

2° *La taxe des domestiques.*

3° *La taxe des chevaux.*

Ces deux taxes constituaient un impôt *somptuaire* et *progressif*. La taxe des domestiques était, pour les domestiques mâles, de *trois livres* pour un seul domestique, de *six livres* pour le second, de *douze livres* pour chacun des autres. Elle était, pour les domestiques femelles, *d'une livre dix sous* pour la première, de *trois livres* pour la seconde, et de *six livres* pour chacune des

montant de la cote d'une personne ayant 635 fr. de revenu, dans une commune qui doit acquitter un contingent de 6,378 fr., commune dans laquelle les revenus totalisés de tous les propriétaires s'élèvent au chiffre de 106,300 fr. On compare le contingent de la commune (6,378 fr.) au revenu total (106,300 fr.) ; on en déduit le rapport du contingent au revenu $\left(\frac{6,368}{106,300} = 6\ \%\right.$, soit 6 centimes par franc) ; le nombre ainsi obtenu constitue ce qu'on appelle le *centime le franc*. C'est par lui qu'on multiplie le revenu de chaque propriétaire, pour connaître le montant de sa cote : dans le cas actuel, la cote d'une personne ayant 635 fr. de revenu sera donc de $635\text{ fr.} \times \frac{6}{100} = 38\text{ fr. } 10.$

(1) V. *Lois administratives*, p. 423.

autres. La taxe des chevaux était de *trois livres* pour chaque cheval de selle et de *douze livres* pour chaque cheval de carrosse ou de cabriolet.

4° *La taxe des revenus mobiliers.* — Elle était du *sou pour livre* du montant présumé des revenus, déterminé en raison de la valeur locative de l'habitation personnelle. — Les propriétaires fonciers avaient le droit d'exiger dans le règlement de la taxe mobilière, une déduction proportionnelle à leur revenu foncier.

5° *La cote d'habitation*, due indistinctement et sans déduction par tous les contribuables, propriétaires fonciers ou non, était du *trois-centième* du revenu présumé d'après les loyers d'habitation.

1514. Directoire. — La loi du 3 nivôse an VII (1) divisa la contribution personnelle, mobilière et somptuaire en quatre taxes : 1° contribution personnelle ; 2° contribution mobilière ; 3° taxe somptuaire (2) ; 4° contribution par retenue du vingtième sur les salaires et traitements publics (3).

1515. Monarchie de Juillet. — La loi du 26 mars 1831 (4) sépara l'impôt personnel de la contribution mobilière et en fit un impôt de quotité, la contribution mobilière continuant d'être un impôt de répartition. — Mais cette innovation ayant été l'objet de vives critiques, la loi du 26 avril 1832 réunit de nouveau les deux taxes.

§ 2. — Assiette de la contribution personnelle.

1516. Quelle est la base de l'impôt personnel?

L'impôt personnel est établi par tête d'une manière égale pour tous, quelle que soit la fortune des citoyens.

(1) V. *Lois administratives*, p. 435.
(2) Cette taxe fut supprimée par la loi du 24 avril 1806.
(3) Cette contribution fut abrogée l'année suivante par la loi du 11 frimaire an VIII.
(4) V. *Lois administratives*, p. 442.

Il est de la valeur de trois journées de travail. Cette valeur varie suivant l'importance des communes. Elle est fixée par le conseil général qui, sur la proposition du préfet, détermine le prix moyen de la journée de travail dans chaque commune, sans pouvoir le fixer au-dessous de 50 centimes, ni au-dessus de 1 fr. 50.

1517. Qui est débiteur de l'impôt personnel?

La contribution personnelle est due par chaque *habitant français* et par chaque *étranger* de tout sexe, jouissant de ses droits et non réputé indigent.

1518. Que faut-il entendre par personne jouissant de ses droits?

Aux termes de l'art. 12, sont considérés comme jouissant de leurs droits :

1° Les veuves et les femmes séparées de leurs maris;

2° Les garçons et filles, majeurs ou mineurs, *ayant des moyens suffisants d'existence*, soit par leur fortune personnelle, soit par la profession qu'ils exerçent, lors même qu'ils habitent avec leur père, mère, tuteur ou curateur.

1519. Où l'impôt personnel est-il dû?

L'impôt personnel est dû dans la commune du domicile réel.

§ 3. — Assiette de la contribution mobilière.

1520. Quelle est la base de la contribution mobilière?

La contribution mobilière a pour base la valeur locative de l'*habitation personnelle*. — On doit donc faire abstraction des boutiques, magasins et autres locaux industriels. Par la même raison, on ne doit pas tenir compte du cabinet d'un avocat ou du dispensaire d'un médecin lorsqu'ils sont complètement séparés de leur habitation personnelle.

1521. Comment est faite l'estimation de la valeur locative?

Elle est faite par les répartiteurs puisque la contribution mobilière est un impôt de répartition. Etant un impôt de répartition, il importe peu que les évaluations, qui lui servent de base soient plus ou moins élevées que le prix réel de la location. Si l'on élève ou si l'on abaisse également tous les loyers de la commune, il ne peut en résulter aucun inconvénient. — Par suite, il peut se faire qu'un contribuable imposé pour une valeur locative supérieure à son prix réel de location, ne puisse réclamer aucune réduction. C'est ce qui arrivera si les autres propriétaires ont été imposés dans la même proportion. Mais l'impôt ne saurait être établi d'après les *facultés présumées des contribuables*. Ce mode qui était suivi autrefois dans les communes rurales est formellement condamné par la jurisprudence du conseil d'État.

1522. Par qui est due la contribution mobilière?

Elle est due, comme la contribution personnelle, par tout habitant, français ou étranger, *jouissant de ses droits* (V. n° 1519).

1523. Comment procède-t-on à l'égard des appartements meublés?

Les personnes qui les occupent ne sont assujetties à la contribution qu'à raison de la valeur locative de leur logement évalué comme un logement non meublé.

1524. Où la taxe mobilière est-elle due?

Elle n'est due que dans la commune où l'on a une habitation meublée, *même gratuite* (1) au premier janvier de l'année. Lorsque par suite du changement de domi-

(1) Les fonctionnaires logés gratuitement dans des bâtiments appartenant à l'Etat, aux départements et aux communes, sont imposables d'après la valeur locative des parties de ces bâtiments affectés à leur habitation personnelle.

cile, un contribuable se trouve imposé dans deux communes, quoique n'ayant qu'une seule habitation, il ne doit la contribution que dans la commune de sa nouvelle résidence.

§ 4. — Règles communes à la contribution personnelle et à la contribution mobilière.

Les règles communes aux deux taxes sont relatives à l'*annalité de l'impôt*, au *déménagement hors du ressort de la perception* et à la *vente volontaire et forcée*.

1° Annalité de l'impôt.

1525. Qu'entend-on par le principe de l'annalité de l'impôt?

C'est le principe en vertu duquel la contribution personnelle et mobilière est due pour l'année entière par celui qui se trouve au 1er janvier dans les conditions requises pour la payer.

1526. Quelles sont les conséquences de ce principe?

Du principe de l'annalité, il résulte :

1° Que lorsqu'un contribuable vient à décéder dans le courant de l'année, ses héritiers sont tenus d'acquitter le montant de sa cote ;

2° Que lorsqu'un fonctionnaire est destitué ou remplacé, il est néanmoins soumis à l'impôt dans le lieu où il exerçait ses fonctions, sauf à lui à demander sa décharge dans la nouvelle commune où il aurait été imposé.

2° Déménagement hors du ressort de la perception.

1527. Quelles sont les conséquences du déménagement hors du ressort de la perception?

Ce déménagement entraîne deux conséquences :

1° *Le contribuable est déchu du bénéfice du terme.* — En principe les impôts directs sont payables par douzième. En cas de déménagement, la totalité de la contribution personnelle et mobilière est exigible pour la totalité de l'année courante.

2° *Une certaine responsabilité incombe aux propriétaires.* — Les propriétaires (ou les principaux locataires) doivent un mois avant l'époque du déménagement de leur locataire se faire représenter par eux les quittances de leur contribution personnelle et mobilière. A défaut de cette représentation, ils sont tenus, sous leur responsabilité personnelle, de donner dans les trois jours avis du déménagement au percepteur. — En cas de déménagement furtif, ils deviennent responsables des termes échus de la contribution de leurs locataires, s'ils n'ont pas fait constater, dans les huit jours, ce déménagement par le maire, le juge de paix ou le commissaire de police.

3° Vente volontaire ou forcée.

1528. Quelles sont les conséquences de la vente volontaire ou forcée?

Elles sont les mêmes que les conséquences du déménagement.

§ 5. — Des exemptions.

1529. Quelles sont les personnes exemptées de la contribution personnelle et mobilière?

La loi exempte deux classes de personnes :

1° *Les indigents.* — Sont considérés comme indigents non seulement les personnes inscrites sur les livres du bureau de bienfaisance, mais encore celles qui n'ont que des ressources très modiques. A cet égard le conseil municipal jouit d'un pouvoir en quelque sorte discrétionnaire. Il désigne les habitants qu'il croit devoir ex-

empter de toute cotisation et ceux qu'il juge convenable de n'assujettir qu'à la taxe personnelle (1).

2° *Les membres de l'armée active*, qui par *a contrario* de l'art. 14 sont exemptés de la contribution lorsqu'ils n'ont pas d'*habitation particulière*, soit pour eux, soit pour leur famille.

§ 6. — Répartition de la contribution personnelle et mobilière.

La répartition se fait, comme pour l'impôt foncier, entre les départements, les arrondissements, les communes et les particuliers.

1° Répartition entre les départements.

1530. Comment a lieu la répartition entre les départements?

Cette répartition offre plus de difficultés encore que la répartition de l'impôt foncier; car en cette matière, il n'existe pas d'éléments saisissables qui puissent servir de base à la confection d'un cadastre. L'Assemblée constituante avait fait la première répartition au prorata des anciennes impositions, ce qui entraîna de nombreuses inégalités. Divers moyens furent successivement employés pour asseoir la répartition législative sur des bases plus proportionnelles. On tenta de recourir à des recensements quinquennaux et décennaux afin de pouvoir suivre la mobilité de la matière imposable; mais on dut y renoncer en présence des résistances que ces opérations soulevèrent. Enfin, la loi du 4 août 1844 établit une règle analogue à celle posée en 1835, pour l'impôt

(1) C'est dans l'intérêt de ces personnes que les centimes additionnels ne portent pas sur la taxe personnelle.

foncier (V. n° 1507). Elle décida qu'à partir du 1er janvier 1846, le contingent de chaque département serait diminué du montant des cotisations afférentes aux maisons détruites, et augmenté proportionnellement à la valeur locative des maisons nouvellement construites. — Cette loi sert encore de base à la répartition actuelle. L'augmentation est du vingtième de la valeur locative réelle des locaux consacrés à l'habitation personnelle. — On ne tient aucun compte des variations de population. C'est le principal vice de ce système de répartition.

2° Répartition entre les arrondissements et les communes.

1531. Comment a lieu la répartition entre les arrondissements et les communes?

Le contingent départemental est réparti entre les arrondissements et les communes par le conseil général et par les conseils d'arrondissements, d'après le nombre des contribuables passibles de la taxe personnelle et d'après les valeurs locatives d'habitation. — Toutefois il importe de signaler une différence dans la manière de procéder du conseil général et du conseil d'arrondissement. — Le conseil général fixe le contingent de chaque arrondissement en bloc, sans distinguer entre la taxe personnelle et la taxe mobilière. Le conseil d'arrondissement, au contraire, opère, sur la masse du contingent qu'il assigne à chaque commune, la séparation du montant de la taxe personnelle d'avec le montant de la taxe mobilière (1). A cet effet, il multiplie le nombre des contribuables par trois fois la valeur de la journée

(1) V. MM. Macarel et Boulatignier, *De la fortune publique en France et de son administration*, n° 825; — Dallos, *Répertoire alphabétique*, v° *Impôts directs*, n° 250.

de travail. Il déduit ensuite le résultat de cette multiplication du chiffre total du contingent de chaque commune.

3° Répartition individuelle.

1532. Comment a lieu la répartition individuelle?

Cette répartition est faite par les mêmes répartiteurs que pour la contribution foncière. Le chiffre du contingent de la commune, afférent à la contribution mobilière étant connu par le retranchement opéré par le conseil d'arrondissement, on répartit le surplus en cotes mobilières, au centime le franc des loyers d'habitation.

§ 7. — Imputation de la contribution personnelle et mobilière sur l'octroi.

1533. Quelle est la disposition spéciale aux villes ayant un octroi?

Aux termes de l'article 20, les villes ayant un octroi ont la faculté de prélever, sur les produits de l'octroi, tout ou partie du contingent de la contribution personnelle et mobilière. Cette conversion est subordonnée à une délibération du conseil municipal, approuvée par décret. Si elle est totale, les habitants se trouvent complètement exonérés; si elle n'est que partielle, la somme prélevée sur l'octroi est d'abord imputée sur la taxe personnelle. L'excédant est réparti en cote mobilière seulement, au centime le franc des loyers d'habitation, après déduction des faibles loyers que le conseil municipal croit devoir exempter de la cotisation. — Une loi du 3 juillet 1846 (1) décide que la répartition pourra être opérée d'*après un tarif gradué, en raison de la progression ascendante des loyers*. Ce système est suivi

(1) V. *Lois administratives*, p. 447.

à Paris et dans quelques autres villes, notamment à Lyon, Marseille et Bordeaux (1).

(1) Le montant en principal et en centimes additionnels de la contribution personnelle mobilière à payer par la ville de Paris en 1882, est de..... 22,207,589fr.33

Somme de laquelle il y a lieu de déduire :

1° Le montant des 4 centimes additionnels que la ville de Paris s'imposait pour la gratuité de l'enseignement primaire et qui, d'après la loi du 16 juin 1881, ne doivent plus être perçus, soit.	394,526fr.17	
2° La somme nécessaire pour exonérer complètement les contribuables du paiement des cotes personnelles, somme prélevée sur l'octroi.....	507,291fr.75	901,817fr.92
Reste pour les cotes personnelles.....		21,305,771fr.41

Le total des valeurs imposables étant de..... 204,804,990 .73

Le centime additionnel est de $\frac{21,305,771.41 \times 100}{204,804,990.73} = 10.4029\ ^0/_0$,

ou 10 40 %, en ne tenant compte que des deux premières décimales.

Le conseil municipal n'a pas voulu appliquer ce centime le franc à tous les loyers, il a décidé :

1° Que les loyers au-dessus de 900 fr. seuls paieraient 10.40 %.

2° Que les loyers au-dessous de 900 fr. seraient imposés d'après le tarif suivant établi d'une *façon absolument arbitraire, sans formule mathématique :*

DÉSIGNATION des catégories de loyers. *Loyers imposables.*	MONTANT des valeurs locatives correspondantes	TARIFICATION proposée et adoptée pour 1882.	PRODUIT de l'application du nouveau tarif.
De 1 à 599.....	44,931,600	6.50 %	2,920,554
De 600 à 699.....	10,023,200	7.50 %	751,740
De 700 à 799.....	4,810,150	8.50 %	408,862.75
De 800 à 899.....	9,945,840	9.50 %	904,854.80
De 900 et au-dessus.....	135,094,200	10.40 %	14,049,796.80
Totaux.....	204,804,990		19,075,808.35

§ 8. — Différences entre la taxe personnelle et la taxe mobilière.

1534. Quelles sont les différences entre les deux éléments de la contribution personnelle et mobilière ?

On peut signaler entre ces deux éléments les différences suivantes :

1° La taxe personnelle n'est due que dans la commune du domicile réel. — La taxe mobilière est due dans toutes les communes où le contribuable a une habitation meublée ;

2° Les centimes additionnels généraux et particuliers ne portent que sur la cotisation mobilière. — La taxe personnelle n'est imposée qu'en principal ;

3° La taxe personnelle est fixe. — La taxe mobilière est proportionnelle ;

4° Le prélèvement partiel sur les produits de l'octroi exempte tous les contribuables de la cote personnelle. — Il ne les exempte pas de la cote mobilière ;

5° L'exemption, pour cause d'indigence, de la taxe mobilière n'exempte pas nécessairement de la taxe personnelle. — Au contraire, l'exemption de la taxe personnelle entraîne avec elle l'exemption de la taxe mobilière.

Ce dégrèvement a pour conséquence de ramener la somme perçue, à titre de contribution mobilière, à..... 19,075,808fr.45
Au lieu de ..... 21,305,771 .41
Différence..... 2,229,963fr.05

que l'on prélèvera sur l'octroi ;

3° Que les individus habitant des locaux d'une valeur matricielle inférieure à 400 fr. (500 fr. de loyer réel) seraient considérés comme non imposables, par application des art. 12 et 18 combinés avec l'art. 20 de la loi du 21 août 1832.

Mais que cette exemption ne serait pas applicable :

1° Aux personnes ayant un simple pied à terre ;

2° Aux propriétaires logés dans leur propre maison, etc.;

. . . . . .

Que la somme nécessaire pour parfaire, avec le produit du rôle, le montant du contingent personnel mobilier serait prélevée sur les produits de l'octroi.

CHAPITRE III

IMPÔT DES PORTES ET FENÊTRES.

(Loi du 21 avril 1832.)

§ 1er. Notions historiques.

1535. Quelle est l'origine de l'impôt des portes et fenêtres ?

Cet impôt sur l'air et la lumière, qu'Émile de Girardin a justement qualifié d'*attentat à l'hygiène et à la santé populaires*, n'avait pas d'analogue dans notre ancienne législation. Il a été établi par la loi du 4 frimaire an VII, à l'imitation d'une taxe semblable existant en Angleterre. Il était à l'origine un impôt de quotité. La loi du 13 floréal an X en fit un impôt de répartition. Redevenu impôt de quotité par la loi du 26 mars 1831 (1), il fut déclaré de nouveau impôt de répartition par celle du 21 avril 1872 (2).

1536. Quel a été le but de l'établissement de l'impôt des portes et fenêtres ?

Outre la nécessité de créer de nouvelles ressources à l'État, on a prétendu corriger les inégalités qui résultent de la contribution personnelle et mobilière qui est basée sur des évaluations plus ou moins arbitraires. Il suffit, en effet, a-t-on dit, de compter les ouvertures pour asseoir l'impôt sur une base certaine.

§ 2. Assiette de l'impôt.

1537. Quelle est l'assiette de l'impôt des portes et fenêtres ?

En principe, l'impôt est assis sur les portes et fenêtres

(1) V. *Lois administratives*, p. 447.
(2) V. *Lois administratives*, p. 449.

donnant sur les rues, cours et jardins des bâtiments et usines sur tout le territoire français.

1538. Quelles sont les exceptions apportées à ce principe ?

Ne sont pas soumises à l'impôt :

1° Les portes et fenêtres servant à éclairer ou à aérer les granges, bergeries, étables, greniers, caves et autres locaux non destinés à l'habitation des hommes ;

2° Les portes et fenêtres des manufactures, sauf les fenêtres destinées à éclairer les habitations personnelles des propriétaires et celles de leurs concierges et commis (1) ;

3° Les portes et fenêtres des bâtiments affectés à un service public.

1539. Quel est le débiteur de l'impôt des portes et fenêtres ?

L'impôt des portes et fenêtres est exigible contre les propriétaires et usufruitiers, fermiers et locataires principaux, sauf leur recours contre les locataires particuliers, pour le remboursement de la somme due à raison des locaux occupés. Ainsi cet impôt tient le milieu entre l'impôt foncier et l'impôt personnel et mobilier. Il faut distinguer le *droit de poursuite* et la *contribution définitive*. Le droit de poursuite existe contre les propriétaires et usufruitiers ; mais l'impôt est définitivement supporté par les locataires.

1540. N'y a-t-il pas une partie de l'impôt qui est définitivement supportée par le propriétaire ?

Oui. Le propriétaire supporte définitivement l'impôt relatif aux ouvertures dont l'usage est commun à tous les habitants de la maison, telles que la porte d'entrée, les fenêtres de l'escalier. A ce point de vue, notre impôt peut être considéré comme une addition à l'impôt foncier.

(1) Que faut-il entendre par *manufacture* ? Le signe auquel semble s'arrêter la jurisprudence du conseil d'État, est le grand nombre d'ouvriers. Les manufactures sont les établissements où le travail par la *main de l'homme* est prédominant. Dès lors, l'immunité ne s'applique pas aux *usines* qui fonctionnent principalement à l'aide d'*agents mécaniques*.

§ 3. Du tarif et de son application.

1541. Comment est fixé le tarif des portes et fenêtres ?

Pour fixer le tarif des portes et fenêtres, le législateur a pris en considération trois éléments :

1° *La population de la commune ;*

2° *Le nombre des ouvertures.* — Le tarif de chaque ouverture croît progressivement avec le nombre total des ouvertures ;

3° *La qualité des ouvertures*, — selon l'étage auquel elles se trouvent. Il y a trois catégories d'ouvertures : 1° Les portes cochères, charretières et de magasins ; 2° les portes ordinaires et les fenêtres du rez-de-chaussée, de l'entre-sol, des premier et deuxième étages ; 3° les fenêtres du troisième étage et des étages inférieurs (1).

(1) Tableau des tarifs fixés par la loi du 21 avril 1832 :

POPULATION DES VILLES ET DES CAMPAGNES.	POUR LES MAISONS à 1 ouverture.	POUR LES MAISONS à 2 ouvertures.	POUR LES MAISONS à 3 ouvertures.	POUR LES MAISONS à 4 ouvertures.	POUR LES MAISONS à 5 ouvertures.	POUR LES MAISONS à 6 ouvertures et au-dessus. Portes cochères, charretières, de magasin.	Portes et fenêtres de rez-de-chaussée, entresol, 1er et 2e étage.	Fenêtres du 3e étage et des étages supérieurs.
	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.
Au-dessous de 5,000 hab.	0.30	0.45	0.90	1.60	2.50	1.60	0.60	0.60
De 5,000 à 10,000 —	0.40	0.60	1.35	2.20	3.25	3.50	0.75	0.75
De 10,000 à 25,000 —	0.50	0.80	1.80	2.80	4.00	7.40	0.90	0.75
De 25,000 à 50,000 —	0.60	1.00	2 70	4.00	5.50	11.20	1.20	0.75
De 50,000 à 100,000 —	0.80	1.20	3 60	5.20	7.00	15.00	1.50	0.75
Au-dessus de 100,000 —	1.00	1.50	4.50	6.40	8.50	18.80	1.80	0.75

1542. L'impôt des portes et fenêtres étant perçu d'après un tarif, ne peut-on pas soutenir que c'est un impôt de quotité ?

Non. Il y a un chiffre unique pour les trois premières répartitions. Au quatrième degré, on détermine ce que donne l'application du tarif aux ouvertures de la commune. Si la somme ainsi obtenue est inférieure (par exemple de un huitième) au contingent de la commune, la taxe pour chaque ouverture doit être augmentée de un huitième. Si, au contraire, l'application du tarif produit une somme supérieure à celle pour laquelle la commune est imposée, il y a lieu à une diminution proportionnelle.

1543. Quelle est la principale critique que l'on peut adresser à l'impôt des portes et fenêtres ?

On peut lui reprocher de n'être pas proportionnel,

Nous donnons ici un exemple de l'application du tarif. — Dans une commune de 30,000 habitants, qui doit acquitter un contigent de 200,000 fr., quelle sera la part afférente à une maison de trois étages, ayant une porte cochère et deux fenêtres au rez-de-chaussée, trois fenêtres au premier, trois au second, trois au troisième ?

Le contrôleur appliquera le tarif (ici c'est la quatrième ligne horizontale, villes de 25,000 à 50,000 habitants, qu'il faut prendre, et le troisième cadre vertical, maisons à six ouvertures et au-dessus) à chacune des ouvertures et inscrira pour :

La porte cochère		11fr.20
Les 2 fenêtres du rez-de-chaussée	$2 \times 1.20 =$	2 .40
Les 3 — du premier étage	$3 \times 1.20 =$	3 .60
Les 3 — du deuxième étage	$3 \times 1.20 =$	3 .60
Les 3 — du troisième étage	$3 \times 0.75 =$	2 .25
Il fera le total, soit		23fr.05

Il répétera la même opération pour chaque maison de la ville, puis il additionnera les résultats; je suppose qu'il arrive ainsi à un résultat de 300,000 fr.; le contingent demandé n'étant que de 200,000 fr., il faut réduire proportionnellement les sommes données par le tarif; pour cela, on divisera le contingent (ici 200,000 fr.) par la somme obtenue, en faisant le total des produits partiels relatifs à chaque maison, obtenus comme il a été dit plus haut (ici 300,000 fr.) et c'est par ce nombre $\left(\frac{200.000}{300,000} = \frac{2}{3}\right)$, sorte de centime le franc, qu'on multipliera le nombre résultant de l'application du tarif. Dans le cas actuel, la quote-part demandée sera donc $23.05 \times \frac{2}{3} = 15$ fr. 30.

car il ne tient pas compte de la valeur des maisons, qui varie nécessairement selon qu'elles sont situées dans un quartier riche ou dans un quartier pauvre.

1544. N'a-t-on pas remédié, en partie, à cet inconvénient ?

Un décret du 17 mars 1852 (1), a autorisé la ville de Paris à établir un tarif spécial combiné de manière à tenir compte à la fois de la valeur locative et du nombre des ouvertures.

CHAPITRE IV

DE L'IMPÔT DES PATENTES (2).

(Loi du 15 juillet 1880.)

1545. L'impôt des patentes présente deux différences principales avec les trois impôts précédents :

1° *C'est un impôt de quotité et non un impôt de répartition.* Il en résulte que le montant n'en est pas déterminé à l'avance, et qu'il ne figure au budget que pour un chiffre évalué approximativement, d'après les produits de l'exercice précédent ;

2° *Il n'est pas perçu exclusivement au profit de l'État.* — Aux termes de l'article 32 de la loi de 1844, *huit centimes* par franc sont attribués à la commune. Ces huit centimes ne sont pas, comme on pourrait le croire, des centimes additionnels. Ils sont *prélevés* sur le principal.

(1) V. *Lois administratives*, p. 451 et 452. — Ce système a été étendu aux villes de Lyon et de Bordeaux par les lois du 22 juin 1854 (art. 17) et du 5 mai 1855 (art. 11).

(2) Bergeret, *L'impôt des patentes*. Textes et commentaires de la loi du 15 juillet 1880.

SECTION I

NOTIONS HISTORIQUES.

1546. Quelle est l'origine de l'impôt des patentes ?

L'Assemblée Constituante, après avoir aboli les *maîtrises* et les *jurandes*, proclama le principe de la liberté du travail. Mais comme il était juste de faire contribuer le commerce et l'industrie aux charges publiques, elle créa l'impôt des patentes.

1547. Quelles ont été successivement les bases de l'impot des patentes ?

Ces bases ont beaucoup varié. — L'Assemblée Constituante posa le principe du *droit proportionnel* et donna pour base à l'impôt uniquement la valeur locative. La Convention remplaça le droit proportionnel par un *droit fixe*, établi en raison de l'importance relative des diverses industries, combinée avec la population du lieu de l'exercice. Enfin, sous le Directoire, on imagina de réunir les deux droits, qui, séparés, avaient présenté des inconvénients que l'expérience avait constatés.

1548. Quel était l'inconvénient du droit proportionnel seul ?

Le droit proportionnel, sans le droit fixe, est injuste, car la valeur du loyer payé par un commerçant n'est pas une présomption certaine d'après laquelle puissent être déterminés ses bénéfices. Telle profession très lucrative n'exige qu'un local peu étendu, tandis que telle autre industrie qui ne donne que de moindres bénéfices, ne peut s'exercer que dans de très vastes locaux.

1549. Quel était l'inconvénient du droit fixe seul ?

Le droit fixe, sans le droit proportionnel, produit des effets non moins injustes, car il frappe d'une taxe égale tous les patentables exerçant la même profession dans

la même commune, quelle que soit d'ailleurs l'importance de leurs bénéfices.

1550. Quel est le système actuel ?

Le système actuel est le système adopté par la loi du 6 fructidor an IV (1), qui repose sur le système aussi juste que rationnel de la combinaison du droit fixe avec le droit proportionnel. On évite ainsi les inconvénients des deux premiers systèmes, en tenant compte à la fois de l'importance de la profession et de la valeur du loyer. Ce système, après avoir reçu des compléments successifs, fut définitivement établi dans un corps de loi qui réunissait et refondait toutes celles qui l'avait précédé. Nous voulons parler de la loi du 1er brumaire an VII (2) qui, après un demi-siècle d'existence, a été remplacée par la loi du 25 avril 1844 (2), et finalement par celle du 15 juillet 1880 (3). Cette dernière loi, du reste, n'a pas opéré une réforme radicale, mais une simple révision de la législation existante, qu'elle a consacrée, tout en la modifiant (4).

SECTION II

DE L'ASSIETTE DE L'IMPÔT.

1551. Quelle est l'assiette de l'impôt des patentes ?

L'impôt des patentes se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel. Nous verrons qu'il y a deux sortes d'exceptions à cette règle, en sens inverse. D'une

(1) V. *Lois administratives*, p. 456.
(2) V. *Lois administratives*, p. 458 et 465.
(3) V. *Codes Rivière, Lois usuelles*, p. 969.
(4) La réforme radicale consisterait à faire de l'impôt des patentes un impôt de répartition. C'est le système qui a été plusieurs fois proposé. Les tarifs, en effet, même modifiés par le chiffre de la population et par le droit proportionnel, sont impuissants à exprimer l'infinie variété des situations commerciales et industrielles. Ce sont des patrons taillés d'avance, qui ne peuvent être exactement en rapport avec les faits.

part, pour les professions dites libérales, il n'existe qu'un droit proportionnel. D'autre part, certaines professions ne sont soumises qu'au droit fixe.

§ 1er. Du droit fixe.

1552. Quelle est l'assiette du droit fixe ?

Le droit fixe est réglé conformément aux tableaux A, B, C, annexés à la la loi de 1880 (1), et d'après les combinaisons suivantes :

Tableau A. — Il contient les professions imposées eu égard à la population, d'après un tarif général. Ces professions sont divisées en huit classes, d'après leur importance relative. Le droit fixe de chaque classe est subdivisé en *neuf* degrés (y compris Paris), à raison du chiffre de la population. Chacun sait, en effet, que certaines industries acquièrent plus ou moins d'importance selon qu'elles sont en rapport avec une population plus ou moins nombreuse, tandis que d'autres prospèrent aussi bien dans des lieux écartés que dans de grands centres de population. Le tableau A comprend donc toutes les professions dont le principal élément de prospérité est l'affluence des acheteurs, et dont, par conséquent, l'importance peut se mesurer assez exactement par le chiffre de la population. Ce sont principalement les professions de marchands en boutiques ou en magasins, c'est-à-dire la très grande majorité des patentables. Pour les professions de la première classe, le maximum est de 400 francs et le minimum de 35 francs. Pour celles de la huitième classe, le maximum est de 12 francs et le minimum de 2 francs.

Tableau B. — Il comprend certaines professions qui, tout en étant taxées eu égard à la population, ne doivent pas, à raison de leur importance et de la nature

(1) On trouvera ces tableaux au *Journal officiel* du 22 juillet 1880.

de leurs opérations être soumises au tarif général. Ce sont les professions lucratives, telles que celles d'agents de change, de banquiers.

Tableau C. — Il comprend les établissements industriels, c'est-à-dire les fabriques à métier, les filatures, les forges, etc. Le tarif est établi sans égard à la population. Ce n'est pas, en effet, aux consommateurs locaux que s'adressent ces établissements. Ce n'est donc pas la population du lieu de leur résidence qui peut donner la mesure de leur profit. Il est même à remarquer qu'en se plaçant hors des villes, ils diminuent leurs dépenses, et augmentent d'autant leurs bénéfices. Le droit est gradué d'après des signes extérieurs, tels que le nombre des broches tournantes, des métiers, des ouvriers, des hauts fourneaux, etc., et pour l'industrie des transports, à raison du nombre des tonneaux de jauge ou du nombre des myriamètres parcourus (1).

1° Des professions non dénommées.

1553. Comment procède-t-on à l'égard des professions non dénommées ?

Les professions non dénommées dans les tableaux annexées à la loi n'en sont pas moins soumis à la patente. Car, pour qu'une profession en soit dispensée, il faut un texte formel dans la loi. Mais à quel droit fixe sont-elles soumises? Un arrêté du préfet établit, à leur égard, un classement par voie d'analogie. Tous les *cinq ans*, des tableaux additionnels contenant la nomenclature des commerces, industries et professions classées

(1) On remarquera que le droit fixe du tableau C est un droit fixe d'une nature particulière, pourvu d'une certaine élasticité. Jusqu'en 1872, ce droit était limité par un maximum. C'était donc un véritable droit fixe, toutes les fois que le nombre des objets tarifiés dépassait le maximum. Mais aujourd'hui que ce maximum a été supprimé par la loi du 29 mars 1872 (V. *Lois administratives*, p. 475), les droits fixes du tableau C empiètent véritablement sur le domaine du droit proportionnel.

par voie d'assimilation, depuis trois années au moins, sont soumis à la sanction législative.

1554. Les arrêtés du préfet établissant un classement par analogie peuvent-ils être attaqués par la voie contentieuse ?

Oui. Le recours contentieux est de droit devant le conseil de préfecture, et, en appel, devant le conseil d'État.

2° Du cumul de plusieurs professions.

1555. Comment le droit fixe est-il établi pour les patentables qui cumulent plusieurs industries ?

Il faut distinguer suivant que ces diverses industries sont exercées dans le même établissement ou dans des établissements séparés.

Industries exercées dans le même établissement. — Le patentable ne peut être soumis qu'à un seul droit fixe. Ce droit est le plus élevé de ceux qu'il aurait à payer s'il était assujetti à autant de droits fixes qu'il exerce de professions. Le droit de patente devient ainsi une taxe purement personnelle, une sorte de droit de licence. Cette disposition constitue un privilège au profit de certains négociants des grandes villes qui entassent dans des magasins immenses les marchandises les plus diverses, et exercent, au moyen d'une seule patente, jusqu'à dix ou douze industries. On a dû cependant l'admettre pour ne pas écraser les patentables des campagnes dont la plupart cumulent l'épicerie, la mercerie, la quincaillerie, la tabletterie, etc.

Industries exercées dans des établissements séparés. — Le patentable ayant plusieurs établissements est passible d'un droit fixe, en raison du commerce ou de la profession exercée dans chacun de ces établissements (1).

(1) D'après la loi de 1844, modifiée par celle du 4 juin 1858, il

3° Des professions exemptées du droit fixe.

1556. Quelles sont les professions exemptées du droit fixe ?

Ce sont les professions libérales, telles que celles d'avocats, médecins, architectes, maîtres de pensions, officiers ministériels.

§ 2. Du droit proportionnel.

1557. Quelle est l'assiette du droit proportionnel ?

Le droit proportionnel est établi sur la valeur locative, tant des locaux servant à l'exercice de la profession que de l'habitation personnelle. Il est, en principe, du *vingtième* pour toutes les professions imposables. Toutefois cette règle reçoit deux sortes d'exceptions. D'un côté, il y a des professions pour lesquelles la proportion est moins élevée. A l'inverse, il y en a pour lesquelles elle est plus élevée. Ainsi pour les professions libérales, le droit proportionnel est fixé au quinzième de la valeur locative, car pour elles, il y a immunité du droit fixe. Enfin, dans les villes au-dessous de 20,000 habitants, les professions qui figurent dans la septième et la huitième classes du tableau A ne sont pas assujetties au droit proportionnel (1).

1558. Comment détermine-t-on la valeur locative ?

Comme l'impôt des patentes est un impôt de quotité, il faut déterminer la valeur locative *réelle*. Cette déter-

payait d'abord le droit fixe le plus élevé et, en outre, un demi-droit fixe par chacun des autres établissements. Cette disposition a été abrogée par la loi de 1872.

(1) Voici un exemple de l'application des tarifs. — Quelle sera dans une ville de 90,000 habitants, la patente à payer par un armurier ayant un logement de 2,000 fr. et une boutique qu'il paie 10,000 fr. par an ? L'armurier fait partie du tableau A, cinquième classe ; en me reportant au tableau des droits fixes, je vois que dans une ville de 90,000 habitants, il paie 40 fr. ; en outre, la cinquième classe de ce tableau A paie 1/20e de la valeur locative de la maison

mination se fait, soit par baux authentiques, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer est régulièrement constaté ou est notoirement connu; et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation.

SECTION III

DES PROFESSIONS AFFRANCHIES DE L'IMPÔT DES PATENTES.

1559. Quelles sont les professions exemptées de l'impôt des patentes ?

Les exemptions de l'impôt des patentes sont assez nombreuses. Aussi n'indiquerons-nous que les principales. Ne sont pas assujettis à la patente :

1° Les fonctionnaires publics; mais seulement en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions;

2° Les peintres, sculpteurs, graveurs, dessinateurs, considérés comme artistes, et ne vendant que le produit de leur art;

3° Les professeurs de belles-lettres, sciences et arts, et les instituteurs primaires;

4° Les laboureurs et cultivateurs pour la vente et la manipulation des récoltes et fruits provenant de leurs propriétés;

5° Les commis et toutes les personnes travaillant à gages;

6° Les ouvriers travaillant chez eux ou chez des particuliers sans compagnons, ni apprentis, qu'ils aient ou

d'habitation (ici 1/20e de 2,000 = 100); et de plus 1/20e de la valeur locative des bâtiments servant au commerce (ici 1/20e de 10,000 = 500).
L'armurier paiera donc :

Droit fixe.....		40 fr.
$\frac{1}{20}$ du loyer de maison d'habitation	$= \frac{1}{20} \times 2{,}000 =$	100
$\frac{1}{20}$ du loyer de maison de commerce	$= \frac{1}{20} \times 10{,}000 =$	500
		640 fr

non une enseigne ou une boutique; ou travaillant en chambre avec un apprenti de moins de seize ans;

7° La veuve qui continue avec l'aide d'un seul ouvrier la profession précédemment exercée par son mari;

8° Les sages-femmes, les gardes-malades, les éditeurs de feuilles périodiques, et les artistes dramatiques;

9° Les personnes qui vendent en ambulance dans les rues et dans les marchés, soit des fleurs, des statues et figures en plâtre, soit des fruits, des légumes, des poissons, etc.

SECTION IV

DE L'ANNALITÉ DE LA PATENTE.

1560. Qu'entend-on par le principe de l'annalité de la patente?

C'est le principe en vertu duquel l'impôt est dû pour l'année entière par tous ceux qui, le 1er janvier, exerçaient une profession imposable. Par conséquent, celui qui cesse d'exercer sa profession au milieu de l'année n'en est pas moins débiteur de la totalité de la patente.

1561. Quelle est la portée d'application de ce principe?

Ce principe est établi au profit du Trésor contre le patentable; mais il ne peut pas être invoqué par celui-ci. De là, plusieurs conséquences :

1° Ceux qui s'établissent dans le cours de l'année sont imposés par un rôle supplémentaire et doivent payer les douzièmes à échoir;

2° Ceux qui, dans le cours de l'année, entreprennent une profession comportant un droit fixe plus élevé ou qui transportent leur établissement dans une commune d'une plus forte population, sont tenus de payer, au prorata, un supplément de droit fixe;

3° Enfin, il est également dû un supplément de droit proportionnel par les patentables qui, dans le cours de l'année, s'installent dans des locaux d'une valeur locative supérieure.

1562. Quelles sont les exceptions au principe de l'annalité de la patente ?

Ce principe comporte deux exceptions :

1° *En cas de cession d'établissement*, la patente est transférée, sur la demande du cédant, à son successeur. La mutation de cote est réglée par arrêté du préfet;

2° *En cas de fermeture des magasins, par suite de décès ou de faillite déclarée*, les droits ne sont dus que pour le passé et le mois courant.

SECTION V

DE LA PERSONNALITÉ DE L'IMPOT DES PATENTES.

1563. En quoi consiste le principe de la personnalité des patentes ?

Les patentes sont personnelles et ne peuvent servir qu'à ceux à qui elles sont délivrées. L'impôt est dû par toute personne exerçant une profession imposable. Il en résulte que, dans une société commerciale, chaque associé est soumis à l'impôt. En matière de patentes, on ne tient pas compte de la personnalité des sociétés commerciales. Toutefois, en ce qui concerne les sociétés en nom collectif, ce principe a reçu plusieurs atténuations :

1° La loi de 1844 (art. 16) avait décidé que l'associé principal payerait le droit fixe en entier et que chacun des autres associés en payerait la moitié seulement. La loi du 26 juillet 1860 (art. 19) a innové sur ce point (1).

(1) V. *Lois administratives*, p. 473.

L'associé principal paye le droit fixe en entier, et chacun des autres paye une fraction du droit fixe dont le numérateur est l'unité, et le dénominateur le nombre des associés. De cette façon, le total à payer par les associés n'est jamais égal au double du droit fixe principal;

2° La fraction de droit fixe imposée aux associés secondaires ne doit jamais dépasser le *vingtième* pour les associés habituellement employés comme simples ouvriers dans l'association;

3° Le droit proportionnel est établi sur la maison d'habitation de l'associé principal et sur les locaux qui servent à la société. La maison d'habitation de chacun des associés secondaires est affranchie du droit proportionnel, à moins qu'elle ne serve à l'exercice de l'industrie sociale;

4° Dans les sociétés établies pour l'exercice des professions rangées dans le tableau C, l'associé principal paye seul le droit fixe; les autres associés en sont affranchis.

1564. N'y a-t-il pas une exception au principe de la personnalité des patentes?

Oui. Le mari et la femme séparés de biens, ne doivent qu'une patente, à moins qu'ils n'aient des établissements distincts.

SECTION VI

DE LA PERCEPTION DU DROIT.

1565. Comment est perçu le droit de patente?

A l'origine, le droit de patente devait être acquitté intégralement, aussitôt la délivrance de la formule. Aujourd'hui, comme les autres impôts directs, il n'est plus exigible que par douzièmes.

1566. N'y a-t-il pas des exceptions à cette règle?

Oui. Il y a deux exceptions à la règle du payement par douzièmes :

1° Les marchands forains, les colporteurs, les directeurs de troupes ambulantes, les entrepreneurs d'amusements et de jeux publics non sédentaires, sont tenus d'acquitter le montant total de leur cote au moment où la patente leur est délivrée;

2° En cas de déménagement hors du ressort de la perception, comme en cas de vente volontaire (1) ou forcée (2), la contribution est immédiatement exigible en totalité.

CHAPITRE V

DES PETITS IMPÔTS DIRECTS OU DES TAXES ASSIMILÉES.

1567. Qu'entend-on par taxes assimilées?

On entend par taxes assimilées un certain nombre d'impôts que l'on appelle ainsi parce qu'ils sont traités comme les impôts directs au point de vue du mode de perception et de la compétence du conseil de préfecture. Le budget de chaque année contient un tableau des différentes taxes autorisées. Nous dirons seulement quelques mots de la *taxe sur les biens de la main-morte*, de la *redevance sur les mines*, et de *l'impôt sur les chevaux et voitures de luxe*.

SECTION I

TAXE DES BIENS DE MAIN-MORTE.

1568. Qu'entend-on par biens de main-morte?

On entend par biens de main-morte, les biens qui,

(1) Le droit, dans ce cas, n'est exigible que s'il n'a pas été demandé de mutation de cote.

(2) Toutefois, en cas de faillite déclarée, ce principe ne s'applique pas, puisqu'il y a lieu à décharge.

appartenant à des personnes morales, n'acquittent aucun droit de mutation parce que leurs propriétaires ne meurent pas, et n'aliènent presque jamais. Il en résulte que la source ordinaire des droits de mutation est tarie pour le Trésor. C'est pour remplacer ces droits que la loi du 20 février 1849 (1) les a soumis à une taxe particulière (2).

1569. En quoi consiste la taxe des biens de main-morte ?

Cette taxe se composait de 62 centimes et demi pour franc du principal de l'impôt foncier. Elle a été élevée à 70 centimes par la loi du 30 mars 1872 (3). Elle est, en outre, soumise aux décimes auxquels sont assujettis les droits d'enregistrement (V. n° 1566). Cette taxe présente cette particularité que c'est un *impôt direct, destiné à remplacer un impôt indirect.*

SECTION II

REDEVANCE SUR LES MINES.

1570. En quoi consiste la redevance sur les mines ?

Les propriétaires de mines sont soumis à une redevance analogue à l'impôt foncier en échange des droits de patente dont ils sont affranchis. Elle se compose de deux éléments : 1° une redevance fixe de *dix francs* par kilomètre carré ; 2° une redevance proportionnelle aux revenus de la mine. Cette redevance, qui ne peut pas s'élever au-dessus de cinq pour cent de ce produit, peut être acquittée au moyen d'un abonnement

(1) V. *Lois administratives*, p. 476.

(2) Déjà dans l'ancien régime, en vertu de la même idée, les acquisitions faites par les églises et les corporations à titre de fief, étaient soumises à un *droit d'amortissement*. En outre, les seigneurs avaient imaginé d'imposer aux corporations l'obligation de désigner un individu à la mort duquel étaient perçus les mêmes droits que s'il était propriétaire du fief. Cet individu était appelé l'*homme vivant et mourant*.

(3) V. *Lois administratives*, p. 477.

dont les conditions sont déterminées par un décret du 11 février 1874 (1).

SECTION III

IMPÔT SUR LES CHEVAUX ET VOITURES.

1571. En quoi consiste l'impôt sur les chevaux et voitures ?

Cet impôt établi par la loi de finances du 2 juillet 1862 (2), abolie pendant quelques années, a été remis en vigueur par la loi du 16 septembre 1871 (3) et remanié par celle du 23 juillet 1872 (3). C'est un impôt de quotité. Sa taxe varie selon le chiffre de la population. Elle est réduite de moitié, pour les chevaux et voitures servant à l'agriculture ou à l'exercice d'une profession soumise à la patente, à l'exception toutefois des professions d'architectes, avocats, avoués, médecins, etc. Il y a exemption complète pour les voitures publiques et les chevaux y affectés, pour les voitures et chevaux des carrossiers, etc. Un vingtième du produit de l'impôt est attribué aux communes.

DEUXIÈME PARTIE

DU RECOUVREMENT ET DU CONTENTIEUX EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS DIRECTES.

SECTION I

DU RECOUVREMENT.

1572. Quelles sont les règles concernant le recouvrement ?

Ces règles sont relatives à la confection des rôles, au

(1) V. *Lois administratives*, p. 1337.
(2) V. *Lois administratives*, p. 477.
(3) V. *Lois administratives*, p. 479.

mode de perception et aux privilèges de l'Etat. — Le texte principal sur cette matière est un arrêté du 16 thermidor an VIII (1).

Confection des rôles. — Les rôles sont préparés par les agents des contributions directes. Ils sont rendus exécutoires par le préfet et sont publiés par un avis du maire. Cet avertissement est le point de départ du délai de *trois mois* accordé au contribuable pour se pourvoir en décharge ou en réduction.

Mode de perception. — Les rôles sont remis au percepteur qui envoie à chaque contribuable un *avertissement* indiquant la somme à payer. Après l'expiration des *dix jours* qui suivent l'échéance, les poursuites peuvent commencer. Ces poursuites sont *administratives* ou *judiciaires*.

Poursuites administratives. — Les poursuites administratives comprennent une *sommation sans frais* et une *sommation avec frais*, qui ne peut être lancée qu'à la suite d'une *contrainte générale* contre tous les contribuables en retard. Cette contrainte est délivrée par le receveur particulier des finances et visée par le sous-préfet. Elle est exécutoire et emporte hypothèque judiciaire. — Autrefois, à la suite de cette contrainte générale, on procédait à la poursuite par voie de *garnison collective* ou *individuelle* qui consistait dans l'envoi d'un agent, nommé *garnisaire*, dont le salaire était payé par les contribuables en retard. La loi du 9 février 1877 a supprimé la garnison individuelle et remplacé la garnison collective par la sommation avec frais.

Poursuites judiciaires. — Les poursuites judiciaires consistent dans le *commandement*, précédé d'une contrainte *individuelle* et *nominative*, dans la *saisie-exécution* et dans la *saisie immobilière*. — La prescription, en cette matière, est de *trois ans* (2).

(1) V. *Lois administratives*, p. 344.
(2) V. l'excellent *Commentaire sur les poursuites en matière de contributions directes*, par M. Durieu.

Privilège du Trésor. — L'Etat a un privilège qui porte:

1° Pour l'impôt foncier de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des immeubles;

2° Pour l'année échue et l'année courante des autres impôts, sur les autres effets mobiliers appartenant aux redevables, *en quelque lieu qu'ils se trouvent.*

SECTION II

DU CONTENTIEUX.

1572. Nous avons épuisé à peu près cette matière en étudiant la compétence du conseil de préfecture, en matière d'impôts directs. — Nous devons donc nous borner à renvoyer aux explications que nous avons données dans les numéros 696 à 715 de ce *Manuel.*

TITRE III.

DES IMPÔTS INDIRECTS.

1573. Comment peut-on diviser les impôts indirects?

On peut diviser les impôts indirects en impôts perçus au profit de l'Etat et en impôts perçus au profit des communes.

1574. Quelle est la règle générale applicable à tous les impôts indirects?

C'est qu'il faut ajouter au principal de l'impôt un décime ou un double décime.

CHAPITRE PREMIER

DES IMPÔTS INDIRECTS PERÇUS AU PROFIT DE L'ÉTAT.

Les principaux impôts établis au profit de l'Etat sont les droits de douanes (1), les droits sur les boissons, les droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre.

SECTION I

DES DROITS DE DOUANES (2).

1576. Qu'entend-on par droits de douanes ?

Les droits de douanes, connus à Rome sous le nom de *portoria* et dans l'ancienne France sous celui de *traites foraines*, sont des droits perçus sur les denrées et marchandises, à l'entrée ou à la sortie du territoire. La loi fondamentale en cette matière est celle du 22 août 1791 (3).

1577. Quel est le caractère des droits de douanes ?

Les droits de douanes sont établis dans un double but : un but financier et un but économique. Ils sont destinés à créer des ressources au Trésor et à protéger l'industrie nationale. En un mot, ils sont *fiscaux* et *protecteurs*. Ce second caractère doit tendre et tend à disparaître.

(1) Consulter sur les douanes, Delandre, *Traité des douanes*, et de Beilac, *Répertoire général de la procédure et de la jurisprudence en matière de douanes.*

(2) Le mot *douane* paraît venir de l'italien *dogana*, impôt perçu au profit du doge sur toutes les marchandises importées à Venise.

(3) V. *Lois administratives*, p. 639.

§ 1er. Des différentes espèces de droits de douanes.

1578. Qu'entend-on par droits protecteurs et par droits prohibitifs ?

Les droits *protecteurs* sont ceux qui sont destinés à égaliser les conditions de concurrence entre les produits français et les produits similaires étrangers (1). Les droits *prohibitifs* ont pour but d'écarter du marché, par leur élévation, les produits étrangers contre lesquels l'industrie nationale serait impuissante à lutter. Ils équivalent à une sorte de prohibition. Ils en diffèrent cependant à deux points de vue :

1° La prohibition rend impossible l'introduction de certains produits. — Les droits prohibitifs la rendent seulement plus difficile.

2° Les produits prohibés peuvent être saisis partout où on les trouve puisqu'ils n'ont pu entrer qu'en contrebande. — Les marchandises frappées de droits prohibitifs sont présumées avoir acquitté les droits lorsqu'elles ont franchi le *rayon-frontière*.

1579. Quelles sont les matières qui ne sont soumises qu'à des droits purement fiscaux ?

Ce sont celles qui n'ont pas de similaires en France, telles que les cafés et les cacaos.

(1) Il est difficile de fixer exactement le droit de douane au point de vue de la protection à accorder à une industrie. Jusqu'en 1850, on a imposé des droits variables à l'entrée, sur les blés étrangers : c'est ce que l'on appelait le *système de l'échelle mobile*. On avait divisé la France en différentes zones. Lorsque le blé se vendait à bas prix, les blés étrangers étaient frappés d'une taxe considérable ; lorsque la récolte avait été mauvaise, on abaissait les droits sur les blés étrangers. Le système de l'échelle mobile déconcertait les combinaisons des commerçants. — Pour arriver à déterminer exactement le droit de douane, il faut savoir quel est, pour le fabricant français, le prix de revient. On frappe alors les articles similaires étrangers d'un droit de douane assez fort pour qu'ils ne fassent pas concurrence aux produits français. Mais il est impossible de déterminer exactement le prix de revient. Il varie avec chaque fabricant, et dépend des frais généraux, qui diminuent au fur et à mesure que la production augmente. On est donc obligé de s'en référer à des moyennes.

1580. Qu'entend-on par droits *ad valorem* et par droits spécifiques ?

Les *droits ad valorem* sont perçus sur la valeur effective de la marchandise. Pour déjouer les déclarations frauduleuses, l'administration a un *droit de préemption*. Les *droits spécifiques* sont perçus d'après la nature des marchandises, sans avoir égard à leur valeur.

1581. Qu'entendait-on par droit de balance ?

C'était un droit presque insignifiant perçu uniquement pour constater les entrées et les sorties et pour dresser le tableau de la *Balance du commerce*. Il a été remplacé par un *droit de statistique*, de 10 centimes par 1000 kilogrammes.

§ 2. Du rayon-frontière.

1582. Qu'est-ce que le rayon-frontière ?

On entend par *rayon-frontière* une zone de quatre lieues qui suit parallèlement la frontière et qui est soumise à un régime spécial, destiné à prévenir ou à réprimer les introductions frauduleuses. Deux lignes de bureaux sont placées sur les deux côtés du rayon. L'une regardant l'intérieur, l'autre l'étranger. On les appelle les *bureaux d'entrée* et les *bureaux de sortie*. Aucune marchandise soumise aux droits ne peut circuler dans cette zone sans être accompagnée d'un *passavant*. Le passavant est un simple permis de circulation, indépendant de l'acquit des droits. Il peut être remplacé par un *congé* délivré après le paiement des droits ou par un *acquit à caution* (1). Outre le rayon-frontière de terre, on a établi également un *rayon-frontière maritime* qui s'étend à quatre lieues en mer et dans les limites duquel

(1) Dans l'intérêt des négociants de l'intérieur, on a établi des bureaux de douanes dans les grandes villes, afin qu'ils puissent assister à la visite, surveiller l'emballage, le plombage, et payer les droits.

les employés de la douane ont le droit de monter à bord des vaisseaux et de se faire représenter le *manifeste* du capitaine (1).

§ 2. De la protection des produits français sur les marchés étrangers.

1582. Certaines faveurs sont accordées aux matières premières qui sont réexportées après avoir été travaillées en France. Ces faveurs consistent dans le système du *drawback* et de l'*admission temporaire*.

1584. Qu'entend-on par drawback?

Lorsqu'une matière première entre en France, elle paye un droit. Si le fabricant déclare qu'il veut fabriquer pour l'étranger, le droit qu'il a payé lui sera restitué lorsque cette matière sera réexportée sous la forme de produit fabriqué. Cette restitution est appelée *drawback* (2).

1585. Qu'entend-on par admission temporaire?

L'admission temporaire est le contraire du *drawback*. Voici en quoi elle consiste. Lorsqu'un commerçant français veut fabriquer pour revendre à l'étranger, il fait une déclaration à la douane, par suite de laquelle la marchandise entre en franchise. On fait souscrire à l'importateur un *acquit-à-caution*, c'est-à-dire l'engagement, garanti par une caution, de réexporter cette matière, sous forme de produit fabriqué, dans un certain délai. Quand il opère cette réexportation, il fait décharger son acquit-à-caution (3).

(1) On entend par manifeste, l'état général de la cargaison.
(2) Ce mot vient de l'anglais *to draw*, tirer, et *back*, en arrière.
(3) Ce système a donné lieu à ce qu'on appelle le *trafic des acquits à caution*. Un fabricant introduit du fer qu'il revend immédiatement à la frontière. Ce qu'il réexporte ensuite, c'est une quantité égale à celle qu'il a importée, l'*équivalent* et non l'*identique*. Un décret de 1870 a établi certaines règles pour que l'on réexporte autant que possible l'*identique*.

§ 4. De la faculté d'entrepôt.

1586. Qu'est-ce que la faculté d'entrepôt ?

C'est une faculté qui permet de faire entrer en France des marchandises sans payer aucun droit, à condition de les déposer dans des magasins placés sous la surveillance de la douane. On appelle *entrepositaire* le négociant qui use de cette faculté. Si les marchandises déposées sortent de l'entrepôt pour être réexportées, aucun droit n'est perçu. Si elles en sortent pour être livrées à la consommation, elles doivent acquitter les droits. Ce système fonctionne également en matière d'octroi. On distingue deux sortes d'entrepôts. L'entrepôt *réel* et l'entrepôt *fictif*. L'entrepôt réel est celui qui a lieu dans un magasin public ; l'entrepôt fictif est celui qui a lieu dans les magasins des négociants, transformés fictivement en entrepôts et soumis à l'inspection. La durée de l'entrepôt réel est de trois ans. Celle de l'entrepôt fictif est d'une année. — Le régime des entrepôts a son origine dans les anciens *ports francs* qui, au point de vue des douanes, étaient considérés comme territoire étranger. Marseille, entre autres villes maritimes, jouissait de ce privilège. — Cette franchise qui était utile au commerce général du pays, nuisait au commerce local du port franc, puisque toute marchandise qui en sortait était regardée comme étrangère et devait acquitter les droits. Colbert comprit qu'il fallait restreindre cette fiction d'exterritorialité aux magasins destinés à recevoir les marchandises importées. Il créa les entrepôts, et par suite le *transit*, c'est-à-dire la faculté pour les marchandises étrangères de traverser la France sans être soumises à l'acquittement des droits.

§ 5. Du contentieux en matière de douanes.

1587. Quel est le tribunal compétent en matière de douanes ?

C'est le tribunal civil, en vertu du principe général sur la compétence en matière d'impôts indirects. L'administration procède par voie de contraintes décernées par les receveurs des douanes et visées par les juges de paix. Pour les contraventions, la compétence appartient au tribunal correctionnel.

SECTION II

DE L'IMPÔT DES BOISSONS.

§ 1er. Notions historiques.

1588. L'impôt sur les boissons existait dans l'ancien régime sous le nom de *droits d'aides*. La Constituante les supprima. Ils furent rétablis, sous le nom de *droits réunis*, par la loi du 5 ventôse an XII (1) qui est encore en vigueur en ce qui concerne les règles de compétence. Devenus odieux, à cause de leurs procédés vexatoires, les droits réunis furent supprimés sous la Restauration ; mais ils furent immédiatement rétablis, par un tour de passe-passe législatif, sous le nom d'*administration des contributions indirectes*. La loi du 28 avril 1816 qui opéra cette métamorphose jésuitique, est encore aujourd'hui la loi fondamentale sur cette matière.

§ 2. Règles touchant au fond du droit.

1589. Comment se décompose l'impôt des boissons ?

L'impôt des boissons comprend : 1° un droit de cir-

(1) V. *Lois administratives*, p. 702.

culation ; 2° un droit d'entrée ; 3° un droit de vente en détail ; 4° un droit de consommation ; 5° un droit de fabrication sur les bières ; 6° un droit de licence.

1° Droit de circulation.

1590. Qu'est-ce que le droit de circulation ?

Le droit de circulation est un droit perçu à chaque enlèvement ou déplacement de vins, cidres, poirés ou hydromels.

1591. Quelles sont les exceptions à cette règle ?

Le droit de circulation n'est pas dû :

1° Lorsque le liquide est transporté du pressoir au cellier, d'un cellier à un autre cellier ou d'un magasin à un autre magasin appartenant au même marchand ;

2° Lorsque le destinataire est un débitant, parce que ce droit se confondrait avec le droit de détail.

1592. Comment est perçu le droit de circulation ?

Le droit de circulation est perçu d'après un tarif gradué suivant les départements qui ont été divisés, pour la perception, en quatre classes. Le droit est d'autant plus élevé qu'on s'éloigne davantage du pays de production.

1593. Comment est garantie la perception du droit de circulation ?

Par l'obligation de se munir d'une *expédition*, expression générique qui comprend le *congé*, l'*acquit-à-caution*, le *passavant* et le *laissez-passer*.

Congé. — Le congé est un permis délivré pour le transport du liquide qui a payé les droits.

Acquit-à-caution. — L'acquit-à-caution remplace le congé lorsque le droit n'est exigible qu'à l'arrivée, ce qui a lieu lorsque le liquide est expédié à l'étranger ou chez un débitant. Il contient l'engagement de l'expédi- cautionné par un tiers, de payer le double du

droit de circulation, pour le cas où il ne rapporterait pas, dans un délai déterminé, la preuve que les boissons sont arrivées à destination.

Passavant. — Le passavant s'emploie lorsque le déplacement a lieu dans un cas d'exemption, par exemple quand un propriétaire transporte son vin du pressoir au cellier. — Il est délivré gratuitement par le receveur.

Laissez-passer. — Lorsqu'il n'y a pas de bureau au point de départ, l'expéditeur est autorisé à se délivrer à lui-même un laissez-passer jusqu'au premier bureau de passage, où il est échangé contre un congé, un acquit-à-caution ou un passavant.

2° Droit d'entrée.

1594. Qu'est-ce que le droit d'entrée?

Le *droit d'entrée*, qu'il ne faut pas confondre avec les droits d'octroi, est perçu au profit de l'État, dans les villes ayant une population d'au moins 4,000 habitants. Il varie selon les départements et selon la population des villes.

1595. Quelle est l'assiette de ce droit?

Il ne frappe que sur les boissons destinées à la consommation locale, et non sur celles qui n'entrent que pour sortir. C'est pour cela qu'ont été établis le *passe-debout* et le *transit*.

Passe-debout. — Lorsque le conducteur ne doit pas prolonger son séjour dans la ville plus de *vingt-quatre heures*, il est tenu de consigner les droits ou d'en faire cautionner le montant et de se munir d'un passe-debout. — A la sortie des boissons, les quantités sont vérifiées, et si l'on ne trouve pas de manquants, les droits sont restitués ou la caution déchargée.

Transit. — En cas de séjour au delà de *vingt-quatre* heures, le conducteur doit faire une déclaration de tran-

sit. La consignation ou le cautionnement subsistent pendant toute la durée du séjour.

Observation. — En cette matière, comme nous l'avons vu en matière de douanes (V. n° 1576), et comme nous le verrons en matière d'octroi, les marchands peuvent s'affranchir de l'avance des droits au moyen de la faculté d'entrepôt réel ou fictif.

3° Droit de vente en détail.

1596. Qu'est-ce que le droit de vente en détail ?

C'est un droit proportionnel de 15 p. 100 par hectolitre établi sur la valeur vénale du liquide vendu au détail, d'après la déclaration que les débitants sont obligés de faire toutes les fois qu'ils en sont requis. On entend par vente au détail celle qui est inférieure à vingt-cinq litres.

1597. Qu'est-ce que l'exercice ?

La perception du droit sur la vente au détail donne lieu nécessairement à une surveillance qui se traduit par des visites des employés de l'administration. C'est ce que l'on appelle l'*exercice*.

1598. Comment peut-on se soustraire à l'exercice ou à la déclaration ?

On peut s'y soustraire par un *abonnement* qui consiste dans le paiement d'une somme fixe, considérée comme équivalente à la perception du droit. Il y a trois sortes d'abonnements, savoir :

1° L'*abonnement individuel*, qui peut être fait pour une somme fixe ou à tant par hectolitre. Dans le premier cas, il a pour effet d'affranchir le débitant de l'exercice, mais non de la déclaration. Dans le second cas, il affranchit de la déclaration, mais pas de l'exercice (1).

2° L'*abonnement par commune*, qui est consenti par la

(1) V. MM. Saillet et Olibo, *Code des contributions indirectes et des octrois*, t. I, p. 172.

régie sur la demande du conseil municipal, et sauf approbation du ministre des finances. — Cet abonnement substitue aux droits de détail et de circulation dans la commune le paiement d'une somme exigible, de quinzaine en quinzaine, par vingt-quatrièmes ;

3° L'*abonnement par corporation*, qui est fait par les débitants d'une commune, sur la demande des deux tiers d'entre eux, approuvée par le conseil municipal, et qui a pour effet de remplacer le droit de détail, en laissant subsister le droit de circulation. — La part à payer par chaque débitant est répartie par un syndicat (1).

4° Droit de consommation.

1599. Qu'entend-on par droit de consommation ?

C'est un droit qui frappe les alcools, eaux-de-vie et liqueurs. Il est de 125 fr. en principal par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie en cercle, et de 175 fr. par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie en bouteilles.

5° Droit de fabrication sur les bières.

1600. En quoi consiste ce droit ?

Ce droit est de 3 fr. 60 par hectolitre pour les bières fortes et de 1 fr. 20 pour les petites bières. Les brasseurs sont astreints, chaque fois qu'ils veulent mettre le feu sous leurs chaudières, d'en faire une déclaration. Ils sont soumis à l'*exercice ;* mais ils peuvent s'en affranchir, dans les villes de 30,000 habitants, au moyen d'un *abonnement par corporation*.

(1) A Paris, le droit de détail et le droit d'entrée sont remplacés par une taxe unique. — Depuis la loi de finances de 1832, ce système peut être étendu à toutes les villes qui en font la demande. Ces villes sont appelées *villes rédimées*.

6° Droit de licence.

1601. Qu'entend-on par droit de licence ?

Ce droit, qui ne se confond pas avec la patente, est dû par les débitants de boissons, brasseurs et distillateurs. Il varie, pour les débitants de boissons, suivant la population, et, pour les brasseurs, suivant les départements, qui sont divisés en deux classes.

§ 3. Règles de compétence et de procédure.

1602. Quel est le tribunal compétent en matière d'impôts sur les boissons ?

En cette matière, comme pour toutes les contributions indirectes, le principe général est que l'autorité judiciaire est compétente. Toutefois la loi du 28 avril 1816 apporte à cette règle plusieurs exceptions que nous avons signalées en étudiant les attributions du conseil de préfecture. Nous nous bornons donc à renvoyer aux explications que nous avons données sous les numéros 762 et 763.

SECTION III

DES DROITS DE GREFFE.

1603. Qu'entend-on par droits de greffe ?

Ces droits, établis par la loi du 21 ventôse an VII (1), comprennent :

1° *Les droits de mise au rôle*, qui sont perçus pour l'inscription de chaque cause sur le rôle auquel elle appartient. Ce sont des droits fixes.

2° *Les droits de rédaction et de transcription*, pour tous

(1) V. *Lois administratives*, p. 551.

les actes rédigés ou transcrits par le greffier. — Ils sont tantôt fixes et tantôt proportionnels ;

3° *Les droits d'expédition*, qui sont calculés d'après le nombre des rôles.

SECTION IV

DES DROITS D'HYPOTHÈQUE

1604. Quels sont les droits d'hypothèque ?

Ces droits, établis également par la loi du 21 ventôse an VII, comprennent :

1° *Un droit d'inscription* des priviléges et hypothèques qui est de 1 fr. par 1000 fr. ;

2° *Un droit de transcription* des actes translatifs de propriété ou de droits réels immobiliers qui est de 1 fr. 50 cent. pour 100 fr. — La loi du 28 avril 1816 décida que le droit de transcription serait perçu en même temps que le droit d'enregistrement.

SECTION V

DES DROITS DE TIMBRE.

1605. Qu'entend-on par droits de timbre ?

Aux termes de l'art. 1er de la loi du 13 brumaire an VII (1), le droit de timbre est établi sur tous les papiers destinés aux actes civils et judiciaires, et aux écritures qui peuvent être produites en justice et y faire foi.

1606. Combien distingue-t-on de sortes de droits de timbre ?

On en distingue deux sortes : le timbre de *dimension* et le timbre *proportionnel*.

(1) V. *Lois administratives*, p. 514.

Timbre de dimension. — Ce timbre tarifié à raison de la dimension du papier donne lieu à un droit fixe de 60 cent. à 3 fr., auquel il faut ajouter, depuis la loi du 23 août 1871, un double décime. Il s'applique principalement aux actes authentiques et aux actes sous seing privé qui constatent des obligations synallagmatiques.

Timbre proportionnel. — Le droit proportionnel frappe principalement :

1° Les effets de commerce à raison de 50 cent. pour 1,000 fr. ou fraction de 1,000 fr. (1).

2° Les titres de rente, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers ;

3° Les billets, même non négociables, constatant des obligations unilatérales ;

4° Les actions et obligations des compagnies et sociétés industrielles, et les obligations négociables des départements, communes et établissements publics. — Le droit avait été fixé par la loi de 1850 à 50 cent. p. 100 du capital pour les sociétés dont la durée n'excédait pas 10 ans, et à 1 fr. p. 100 pour celles dont la durée dépassait ce délai. — Il faut y ajouter *deux décimes*, depuis la loi du 23 août 1871, et un *demi-décime* depuis celle du 30 décembre 1872. L'avance du droit est faite par les compagnies qui ont la faculté de contracter avec l'État un abonnement pour toute la durée de la société. Cet impôt est calculé sur le montant nominal du titre, ce qui est fort dur, lorsque tous les versements en sont effectués. Quant aux obligations, le timbre est de 1 fr. p. 100 du montant du titre, auquel il faut ajouter, comme pour les actions, *deux décimes et demi* : — outre le droit de timbre, il existe un *droit de transmission* établi par la loi du 23 juin 1857 sur toute cession d'actions

(1) Ce tarif, établi par la loi du 5 juin 1850, avait été porté à 15 cent. p. 100, par les lois du 23 août 1871 et du 19 février 1872. Il a été ramené à son taux primitif, par la loi du 12 décembre 1872.

ou d'obligation. Il est de 50 cent. p. 100, *sans décime*, pour les titres nominatifs. Quant aux titres au porteur, il est remplacé par une taxe annuelle de 20 cent. p. 100, également sans décime.

1607. Combien distingue-t-on de sortes de timbres au point de vue de la manière dont il est perçu ?

On distingue, à ce point de vue :

1° Le *timbre ordinaire* qui est apposé sur un papier que l'État fabrique et vend lui-même, et dont doivent se servir les officiers ministériels pour la perception de leurs actes ;

2° Le *timbre extraordinaire*, qui est apposé par l'administration sur certains papiers qu'on lui présente avant d'en faire usage, tels que les bordereaux d'agents de change ;

3° Le *timbre mobile*, qui est apposé, comme un timbre-poste, sur certains actes, tels que les warrants et les quittances.

Quelles sont les exemptions en matière de timbre ?

Il faut distinguer les actes timbrés en debet, timbrés gratis et exempts de timbre :

1° *Sont timbrés en débet*, les actes produits en justice par une personne qui a obtenu l'*assistance judiciaire ;*

2° *Sont timbrés gratis*, les actes d'acquisitions faits par l'État, les actes nécessaires au mariage des indigents et à la légitimation de leurs enfants, et les actes faits en vertu de la loi de 1845, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

3° *Sont exempts de timbre*, les livres de commerce, les quittances des percepteurs, les réclamations en matière de contributions directes, lorsqu'il s'agit d'une cote au-dessous de 30 fr., les prospectus, les journaux et autres publications périodiques.

SECTION VI

DES DROITS D'ENREGISTREMENT PROPREMENT DITS (1).

(Loi du 22 frimaire an VII.)

1608. L'enregistrement est un impôt perçu au profit du Trésor sur les mutations de propriété et sur les actes. Il a son origine dans les *droits de contrôle* (2), d'*insinuation* (3) et de *centième denier* (4), qui existaient dans l'ancien régime.

La matière de l'enregistrement a une importance capitale, non seulement à cause du produit de l'impôt qui est considérable, mais surtout parce que la solution des nombreuses questions que soulève l'application des tarifs suppose et exige la connaissance parfaite des principes du droit civil et de la nature des différents actes. Aucune étude n'est plus propre à développer l'esprit juridique que celle des combinaisons multiples de la loi civile et de la loi fiscale.

(1) Parmi les nombreux ouvrages sur l'enregistrement, nous recommandons tout particulièrement aux étudiants les *Principes de l'enregistrement* de M. Demante, où ils trouveront exposés avec la plus grande netteté, tous les principes de la matière.

(2) Le *contrôle* était une formalité imaginée pour empêcher les antidates, qui consistait dans la relation, sur un registre public, des divers actes, suivant leur valeur, et d'où résultait un droit perçu par le fisc.

(3) L'*insinuation*, qui n'avait rien de bursal à l'origine et qui avait été introduite uniquement pour donner de la publicité aux donations et aux substitutions, fut étendue aux exhérédations, séparations de corps et de biens, interdictions, etc.

(4) Le *centième denier* était un droit de 1 p. cent perçu sur toutes les mutations de propriété, d'usufruit et autres droits réels et mobiliers. Il avait son origine dans les droits de *lods et ventes* perçus sur l'aliénation des censives, dans les droits de *quint*, perçus sur l'aliénation des fiefs, dans les droits de *rachat*, pour les successions roturières, et de *relief* pour la succession des fiefs.

§ 1er. Division des droits.

1609. Comment divise-t-on les droits d'enregistrement ?

Les droits d'enregistrement se divisent : d'une part, en *droits fixes*, en *droits proportionnels* et en *droits fixes gradués;* et, d'autre part, en *droits d'acte* et en *droits de mutation*.

1° Du droit fixe.

1610. Qu'est-ce que le droit fixe ?

Le droit fixe, qui peut être considéré comme le prix de la formalité de l'enregistrement, est le même pour tous les actes de même nature. Il est en général très modéré. Une loi du 28 février 1872 (1) a augmenté de *moitié* les droits fixes autres que ceux qui donnent lieu à un droit fixe gradué. La loi fiscale ne définit le droit fixe que sous une forme négative. Il s'applique, d'après l'art. 3, aux actes qui ne contiennent *ni obligation, ni libération, ni condamnation, ni collocation ou liquidation de sommes ou valeurs, ni transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles ou immeubles* (2).

D'une manière générale, on peut dire que le droit est fixe quand il n'y a pas de valeurs mises en mouvement. Ainsi les acceptations ou répudiations de succession, les inventaires, les bilans, le concordat, l'union, les procurations, etc., sont soumis à un droit fixe.

1611. Pour l'application du droit fixe, on distingue les *actes dénommés* dans la loi et les actes *non dénommés*. Ces derniers, bien que constatant un mouvement de valeurs, ne sont soumis qu'à un droit fixe. Ce droit qui était de 1 franc est aujourd'hui de 2 francs.

(1) V. *Lois administratives*, p. 618.

(2) On entend par *jouissance* opposée à usufruit, la jouissance que le bailleur s'engage à procurer au preneur.

2° Du droit fixe gradué.

1612. En quoi consiste le droit fixe gradué?

C'est un droit qui tient le milieu entre le droit fixe proprement dit, et le droit proportionnel. Il monte à mesure que la somme s'élève, mais sans suivre ascensionnellement les valeurs. Il procède *per saltum*. Ainsi, il est de 5 francs jusqu'à 5,000 francs; de 10 francs jusqu'à 10,000 francs; de 20 francs jusqu'à 20,000 francs, etc. Ce droit a été établi par la loi du 28 février 1872 qui y soumet un certain nombre d'actes, tels que les contrats de mariage, les partages, les actes de société, etc.

3° Du droit proportionnel.

1613. Qu'est-ce que le droit proportionnel?

Le droit proportionnel est assis sur les valeurs et les suit dans leur ascension. A la différence du droit fixe, c'est un véritable impôt. Le principe est qu'il frappe tous les actes qui constatent, et tous les faits qui constituent un mouvement de valeurs, ou qui sont *attributifs* de droits ou de propriétés, tels que les ventes, les échanges, les baux, les donations, les actes constatant des obligations de sommes, etc. Toutefois, il ne suffit pas, pour qu'il y ait lieu à la perception d'un droit proportionnel, qu'un acte constate un déplacement de valeurs, il faut qu'il y ait une *disposition légale*. Tout acte, fiscalement innommé, est soumis au droit fixe.

1614. Quel est le droit à percevoir sur une vente de meubles et d'immeubles faite pour un seul prix?

Les tarifs sont moins élevés en matière de meubles qu'en matière d'immeubles. Cela étant, les parties pourraient pour frauder la loi, augmenter la valeur meubles et diminuer celle des immeubles. Pour

déjouer cette fraude, l'art. 9 décide que le droit sera perçu sur la totalité du prix, au taux réglé pour les immeubles.

1615. Ne peut-on pas se soustraire à cette règle rigoureuse?

Oui. Un droit différent est perçu sur les meubles et sur les immeubles si les deux conditions suivantes sont remplies :

1° S'il a été stipulé un prix particulier pour les objets mobiliers ;

2° S'ils sont désignés et estimés, article par article, dans le contrat.

1616. Comment procède-t-on lorsque, dans un même acte, il y a plusieurs faits juridiques différents?

Les articles 9 et 10 font une distinction :

1° Lorsque, dans un même acte, il y a plusieurs dispositions indépendantes ou ne dérivant pas nécessairement les unes des autres, il est dû, pour chacune d'elles, et selon son espèce, un droit particulier ;

2° Au contraire, il n'est dû qu'un seul droit, quand un même acte contient plusieurs dispositions dépendant ou dérivant les unes des autres.

Suivons l'application de ces deux règles.

Application de la première règle. — Dans le cas de cautionnement, un droit est perçu pour l'obligation principale et un autre droit pour le cautionnement, car l'engagement de la caution est indépendant de celui du débiteur principal.

Application de la deuxième règle. — La vente opère une translation de propriété, et, en même temps,

(1) Dans la solidarité, où il y a unité d'obligation, il y a unité de droit. Ainsi, bien qu'elle offre plus de garantie que le cautionnement, elle entraîne des droits d'enregistrement moins forts. De là, de nombreux procès sur le point de savoir s'il y a, dans un cas donné, solidarité ou cautionnement. Ainsi la régie soutient que par cela seul qu'il y a une différence quelconque dans l'intérêt des codébiteurs, il y a cautionnement et par conséquent cumul des droits.

oblige l'acheteur à payer le prix. La translation de la propriété de la chose vendue et l'obligation de l'acheteur de payer son prix se tiennent intimement. En conséquence, un seul droit proportionnel est perçu.

4° Du droit de mutation.

1617. Qu'entend-on par droit de mutation?

On entend par droit de mutation, le droit qui est perçu, indépendamment de toute présentation d'acte et de toute déclaration, par cela seul qu'une certaine transmission s'est accomplie. Ainsi le droit est dû en cas de transmission entre-vifs de biens immobiliers, de mutation par décès de biens meubles ou immeubles, de baux d'immeubles, de vente de fonds de commerce ou de clientèle, etc., alors même qu'aucun écrit n'aurait été rédigé. C'est un *fait* qui est frappé et non un *acte*. Il en résulte que les agents de l'administration ont le droit de rechercher les faits qui donnent lieu à la taxe.

5° Du droit d'acte.

1618. Qu'est-ce que le droit d'acte?

Le droit d'acte est celui qui n'est perçu qu'autant qu'un écrit constatant l'opération qui donne lieu au droit a été dressé par les parties.

1619. Ces deux divisions des droits sont-elles des divisions distinctes?

Non. Elles se combinent de la manière suivante. Tous les droits fixes sont des droits d'acte; mais réciproquement, tous les droits proportionnels ne sont pas des droits de mutation. Ils sont tantôt des droits d'*acte* et tantôt des droits de *mutation*. Ceux-là seuls sont des droits de mutation qui frappent des transmissions immeubles entre-vifs et des transmissions quelcon-

ques par décès. Tous les autres droits proportionnels sont des droits d'acte.

§ 2. De la théorie de l'exigibilité et de la liquidation.

1620. La perception du droit proportionnel fait naître deux questions : 1° quelle est la quotité du droit ; 2° sur quelles valeurs est-elle perçue ? — Ces deux questions donnent lieu à deux théories appelées par les auteurs, *théorie de l'exigibilité* et *théorie de la liquidation*.

1° De l'exigibilité.

1621. Qu'est-ce que l'exigibilité ?

L'exigibilité est la détermination de la quotité du droit proportionnel en raison de la nature des actes et des mutations. Elle suppose l'étude des tarifs, qui ne rentre pas dans notre cadre. Disons seulement que les ventes de meubles sont soumises à un droit de 2 p. 100, et les ventes d'immeubles à un droit de 5 fr. 50 c. p. 100, y compris le droit de transcription de 1 fr. 50 qui est perçu au moment de l'enregistrement.

2° De la liquidation.

1622. Qu'est-ce que la liquidation ?

C'est la détermination des valeurs sur lesquelles les diverses quotités du droit proportionnel doivent être perçues.

1623. Comment détermine-t-on les valeurs sur lesquelles le droit reconnu exigible doit être calculé ?

Les règles de la liquidation varient selon qu'il s'agit d'actes à titre onéreux ou à titre gratuit.

Actes à titre onéreux. — Pour les transmissions à titre onéreux, la perception s'établit sur le prix convenu,

à l'exception des *échanges* qui, ne présentant pas de prix, ne sont assujettis au droit que sur évaluation. — On ajoute au principal le prix des charges accessoires. Toutefois, le prix n'est pas toujours le seul élément à prendre en considération. Ainsi le droit de cession d'une créance se perçoit sur la valeur *nominale* de la créance et non sur le prix de cession. Pour les baux, le droit se perçoit sur la somme de toutes les annuités. Toutefois, si le bail est de plus de trois ans, et si les parties le requièrent, le paiement du droit peut être fractionné en périodes triennales (L. 23 août 1871, art. 11).

Actes à titre gratuit. — La liquidation se fait d'après une déclaration estimative des parties. Pour les meubles le droit se perçoit sur la valeur estimative en capital, s'il s'agit d'une transmission en toute propriété, et sur la moitié de cette valeur, s'il s'agit de transmission en usufruit. Pour les immeubles, le droit est fixé par le revenu multiplié par 20 pour la pleine propriété et par 10 pour l'usufruit. — Toutefois, en ce qui concerne les immeubles ruraux, le revenu est multiplié par 25 ou par 12,5, d'après la distinction ci-dessus.

Observation importante. — Dans les actes et transmissions à titre gratuit, soit entre-vifs, soit par succession légitime ou testamentaire, le droit est perçu sur l'*actif brut*, sans distraction des charges. Cette règle rigoureuse est vivement critiquée. On a essayé de la justifier par la crainte des fraudes qui pourraient se produire si on appliquait en cette matière la règle ordinaire : *Bona non intelliguntur nisi deducto ære alieno.* Mais ce motif n'est pas concluant. En effet, ce que la loi doit imposer *c'est la richesse nouvelle acquise au nouveau propriétaire ;* or cette richesse ne consiste que dans l'actif, déduction faite des dettes et charges (1).

(1) M. Vuatrin, *à son cours.*

§ 3. De l'expertise.

1624. Quel est le moyen donné à l'administration pour contrôler la sincérité de la déclaration des parties ?

Ce moyen est l'expertise, lorsqu'il s'agit d'actes translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux ou à titre gratuit, ou de mutation par décès. L'expertise est ordonnée par le tribunal, sur la demande de l'administration. L'administration et la partie adverse nomment chacune leur expert. Les experts, en cas de partage, appellent un tiers expert, et s'ils ne peuvent en convenir, il y est pourvu par le juge de paix du canton de la situation des biens.

— En ce qui concerne les meubles, la déclaration des parties n'admet pas le contrôle de l'expertise. Le législateur de Frimaire ne s'est occupé que des mutations d'immeubles. Cette lacune a été comblée en partie par la loi du 28 février 1872 dont l'art. 8 soumet à l'expertise les ventes de fonds de commerce ou de clientèle.

1625. Les règles de l'expertise sont-elles les mêmes pour les actes à titre onéreux et pour les actes à titre gratuit ?

Non. On peut signaler, à cet égard, plusieurs différences.

Première différence. — Pour les mutations à titre onéreux, l'expertise peut être réclamée par l'administration toutes les fois qu'elle pense que le prix déclaré est inférieur à la valeur vénale. — Pour les mutations à titre gratuit, l'expertise ne peut être employée que comme moyen subsidiaire, à défaut de baux servant à déterminer le revenu de l'immeuble.

Deuxième différence. — Pour les mutations à titre onéreux, l'expertise doit être requise dans l'année, à

compter du jour de l'enregistrement. — Le délai est de deux ans pour les mutations à titre gratuit.

Troisième différence. — Dans les mutations à titre onéreux, les experts doivent estimer la valeur vénale du bien. — Dans les mutations à titre gratuit, l'estimation porte sur le revenu.

Quatrième différence. — Les frais de l'expertise sont à la charge de l'acquéreur à titre onéreux, quand l'estimation excède d'un *huitième* au moins la valeur déclarée par les parties. — Ils sont, au contraire, à la charge de l'acquéreur à titre gratuit, lorsque l'estimation est supérieure à sa déclaration (1).

Cinquième différence. — Pour les actes à titre onéreux, la peine du double droit n'est encourue qu'autant qu'il y a, entre la déclaration des parties et l'estimation des experts, une différence d'un huitième au moins. — Une différence quelconque donne lieu pour les mutations à titre gratuit à la peine du double droit.

§ 4. Des délais d'enregistrement.

1626. Il faut distinguer les *droits d'acte* et les *droits de mutation*. Il y a donc des délais pour l'enregistrement des actes et des délais pour l'enregistrement des déclarations.

1° Délais pour l'enregistrement des actes.

1627. Dans quel délai les actes doivent-ils être enregistrés?

La loi distingue les actes authentiques et les actes sous seing privé.

Actes authentiques. — Le délai varie de 4 à 20 jours, selon les actes. Il est de 4 jours pour les actes d'huis-

(1) C'est du moins ce que décide la jurisprudence en se basant sur le silence de l'art. 19 rapproché de l'art. 18.

sier (1), de 10 jours pour les actes des notaires qui résident dans la commune où le bureau d'enregistrement est établi, de 20 jours pour les actes de ceux qui n'y résident pas, et de 20 jours pour les actes judiciaires.

Pour les testaments, le délai est de *trois mois*. Il faut soigneusement distinguer, en cette matière, l'enregistrement du testament et l'enregistrement de la déclaration de mutation par décès. Cette distinction est nécessaire pour l'intelligence de l'art. 1016 du Code civil. Aux termes de cet article, chaque legs peut être enregistré séparément sans que cet enregistrement puisse profiter à aucun autre qu'au légataire ou à ses ayants cause. Il ne s'agit pas dans cet article du testament lui-même, dont l'enregistrement ne peut pas être divisé, mais de la déclaration de mutation.

Actes sous seing privé. — Ces actes se divisent en deux classes. L'enregistrement des uns doit avoir lieu dans un délai préfix, celui des autres n'est soumis à aucun délai.

Actes soumis à l'enregistrement dans un délai préfix. — Ces actes sont tous relatifs aux immeubles, à l'exception des actes constatant les mutations de propriété de fonds de commerce ou de clientèle. Tels sont les actes portant transmission de propriété ou d'usufruit d'immeubles, les baux à ferme et à loyer, les constitutions d'antichrèse, etc. Ils doivent être enregistrés dans le délai de *trois mois* de leur date, sous peine d'un *double droit*.

Actes qui ne sont soumis à aucun délai. — Il n'y a point de délai de rigueur pour tous les autres actes, tels que les ventes de meubles, les quittances, les billets constatant des obligations unilatérales. La sanction de l'obligation de l'enregistrement consiste, pour ces actes,

(1) L'art. 34 édicte une sanction particulière aux actes d'huissiers. Le défaut d'enregistrement dans le délai, entraîne outre l'amende, la nullité de l'acte.

en ce qu'il ne peut en être fait usage, soit par acte public, soit en justice, qu'ils n'aient été préalablement enregistrés. Il en résulte que, pour échapper à l'enregistrement, on invoque souvent devant les tribunaux comme conventions verbales, des conventions constatées par écrit.

2° Délais pour l'enregistrement des déclarations.

1628. Dans quel délai doit avoir lieu l'enregistrement des déclarations ?

Les légataires, héritiers, donataires de biens à venir doivent déclarer les biens à eux transmis dans le délai de *six mois*, à partir du décès. — Nous rappelons qu'en matière de testament, il y a cumul d'un droit d'acte et d'un droit de mutation. Plusieurs différences les séparent :

1° L'enregistrement du testament est soumis à un droit fixe. — La déclaration est soumise à un droit proportionnel ;

2° L'enregistrement du testament doit avoir lieu dans les trois mois du décès. — La déclaration doit être faite dans les six mois ;

3° Lorsque le testament n'a pas été enregistré dans le délai de trois mois, il y a lieu à la perception d'un double droit. — Il n'est perçu, au contraire, qu'un demi-droit en sus sur les déclarations tardives.

§ 5. Du paiement des droits.

1629. En matière d'enregistrement, il faut distinguer entre le droit de poursuite et la contribution. De là les deux questions suivantes :

1630. Quelles sont les personnes qui peuvent être poursuivies par l'administration ?

L'administration peut exercer des poursuites contre

les notaires, greffiers, huissiers et autres officiers publics, lesquels sont subrogés à ses droits et, pour leur remboursement peuvent prendre *exécutoire* du juge de paix. Pour les actes sous seing privé, elle peut s'adresser à l'une ou à l'autre des parties. Ainsi, bien qu'en principe ce soit l'acheteur qui doive acquitter les droits, l'administration peut poursuivre le vendeur.

1631. Qui doit définitivement supporter les droits ?

Dans les ventes, c'est l'acheteur. Pour les actes emportant obligation ou libération, c'est le débiteur. Pour les autres actes, ce sont, en principe, ceux qui en profitent, sauf stipulation contraire et sauf le cas où il y aurait faute de la part de la partie à qui l'acte ne profite pas. Ainsi le créancier devra supporter les frais d'enregistrement de la quittance dont sa dénégation aurait nécessité la production.

1632. L'héritier bénéficiaire peut-il invoquer contre la régie le bénéfice d'inventaire ?

Non. Mais il peut faire figurer les droits d'enregistrement, dans son compte, comme étant une des charges de la succession.

1633. La régie a-t-elle un privilége sur le capital des biens héréditaires, pour le recouvrement des droits d'enregistrement ?

La régie avait émis cette prétention, en soutenant que les droits de mutation sont trop considérables pour pouvoir être acquittés sur les revenus ; que, d'ailleurs, ils se déterminent sur la valeur des biens, abstraction faite des charges ; et qu'en outre, l'État est, en quelque sorte, le concédant primitif de toutes les propriétés particulières. Cette prétention a été repoussée avec raison par un arrêt solennel du 23 juin 1857. Il n'existe, en effet, de privilège qu'en vertu d'un texte formel. Où est ce texte ? L'art. 32 de la loi de frimaire en accordant à *la nation une action sur les revenus des biens à déclarer*, a implicitement décidé qu'elle n'a aucun droit

sur les capitaux. S'il est vrai que l'estimation fait toujours abstraction des charges, ce n'est que pour la liquidation du droit et non dans le but de rendre privilégiée la créance de l'État. Quant au droit primordial de l'État sur les biens des particuliers, c'est une idée fausse, renouvelée de J.-J. Rousseau et de Mirabeau. La propriété n'est, en effet, que le rapport des choses et des personnes, rapport préexistant à la loi.

1634. La régie n'a-t-elle pas au moins un privilège sur les revenus ?

Battue sur le terrrain de la question précédente, la régie a invoqué la prétention subsidiaire d'avoir un privilège sur les revenus. Mais cette prétention a été également repoussée par un arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 1860. L'art. 32 n'accorde pas de privilège. Il donne simplement à la nation une action sur les revenus des biens. Or, dire de quelqu'un qu'il a une action, ce n'est pas dire qu'il a une action privilégiée.

§ 6. Des peines pour défaut d'enregistrement.

1635. Quelle est la sanction de l'obligation de l'enregistrement ?

La loi a établi deux sortes de sanctions :

1° *Des amendes* contre les officiers publics qui ont négligé de faire enregistrer, dans les délais, les actes faits par eux ;

2° *La peine d'un double droit*, pour les actes sous seing privé et les testaments, pour les mutations entre-vifs ; et, en cas de mutation par décès, pour omission de biens ou insuffisance d'estimation dans la déclaration.

3° *La peine d'un demi-droit*, dans le cas de défaut de déclaration de mutation par décès dans les délais.

1636. Quelles sont les dispositions relatives aux contre-lettres ?

Les contre-lettres ont le plus souvent pour but une

fraude à la loi fiscale (1). Pour déjouer cette fraude, l'art. 40 décide :

1° Que toute contre-lettre ayant pour objet une augmentation du prix stipulé dans un acte public ou dans un acte sous signature privée, précédemment enregistré, est nulle et de nul effet ;

2° Que lorsque l'existence en est constatée, il y a lieu d'exiger, à titre d'amende, une somme triple du droit qu'il y aurait eu lieu de percevoir.

Cette dernière peine est encore en vigueur ; mais en est-il de même de la première ? Dans le sens de l'affirmative, on soutient qu'elle n'a été abrogée par aucune loi. Sans doute l'art. 1321 la déclare valable entre les parties ; mais cette disposition ne prouve rien, car il y a des contre-lettres qui n'ont pas pour but de frauder le fisc. D'ailleurs, il s'agit d'une législation spéciale, et l'on sait que les lois spéciales ne sont pas abrogées par les lois générales. On répond que ce principe n'est vrai que lorsque la loi spéciale reste sur son terrain spécial. Or la loi de frimaire, statuant sur la validité d'une convention, contenait une disposition de droit commun et non de droit fiscal.

§ 7. Des droits acquis.

1637. Quel est le sens de la règle que les droits régulièrement perçus ne peuvent être restitués ?

Ce principe veut dire que lorsqu'un droit a été *régulièrement* perçu, au moment de l'enregistrement, il est *définitivement* acquis à l'État, *quels que soient les événements postérieurs*, c'est-à-dire lors même que l'acte ou la mutation serait anéanti rétroactivement par l'effet d'une nullité ou d'une rescision prononcée ou par l'accomplisse-

(1) La contre-lettre était ainsi appréciée par Pline le Jeune : *Respondebam non convenire moribus meis aliud palam, aliud agere secreto* (Livre V, épist. 1). Voir Plasman, *Des contre-lettres*.

ment d'une condition résolutoire.—Toutefois cette règle comporte plusieurs exceptions qui en précisent la portée.

1638. Quelles sont les exceptions à cette règle ?

Cette règle reçoit plusieurs exceptions dont voici les principales :

1° Toutes les fois qu'un jugement vise un acte, il doit indiquer qu'il a été enregistré. S'il ne contient pas cette indication, il y a présomption que l'enregistrement n'a pas eu lieu. Le receveur peut exiger le droit pour cet acte, sauf restitution s'il est ensuite justifié dans le délai prescrit que cet acte avait été enregistré (art. 48) ;

2° Une délégation d'un prix de vente est faite par le vendeur à un créancier pour acquitter une créance à terme ; si l'acte de délégation n'indique pas qu'il y a eu enregistrement de l'acte de vente, le droit d'enregistrement est perçu sur la vente, sauf à le restituer s'il est justifié d'un titre précédemment enregistré ;

3° Les adjudications d'immeubles doivent être enregistrées dans les vingt jours de leur date. Si elles sont annulées par les voies légales, il y a lieu à restitution du droit perçu (avis du conseil d'État, 23 octobre 1808) ;

4° Les droits payés par des envoyés en possession provisoire leur sont restitués, sous la déduction de ceux qui sont dus pour la jouissance du *cinquième* ou du *dixième* des revenus que l'art. 127 du Code civil les autorise à conserver (L. 28 avril 1816, art. 40) ;

5° Les droits perçus sur les acquisitions amiables faites *antérieurement à l'arrêté de cessibilité* sont restitués, lorsque, dans le délai de deux ans, à partir de la perception, il est justifié que les immeubles acquis sont compris dans ces arrêtés (L. 3 mai 1841, art. 58) ;

6° Tout traité ayant pour objet la cession d'un office doit être enregistré avant d'être présenté à l'appui de la demande de nomination du successeur désigné. Si ce successeur n'est pas agréé, il y a lieu à restitution des droits perçus (L. 25 juin 1841, art. 14).

§ 8. Des nullités.

1639. Relativement à l'influence des nullités sur la perception des droits, deux points sont certains :

1° *Les actes imparfaits ne sont pas soumis à l'enregistrement.* — On entend par acte imparfait, celui qui est irrégulier en la forme. Ainsi un acte non encore signé des parties est un acte imparfait.

2° *Une convention entachée d'une nullité relative n'en existe pas moins.* Il en résulte que le droit d'enregistrement est régulièrement perçu sur elle, et que le principe de l'art. 60 met obstacle à sa restitution.

Ces deux premiers points acquis, on discute beaucoup sur deux autres questions :

1640. La nullité absolue d'une convention empêche-t-elle qu'elle soit soumise à l'enregistrement ?

On dit, en faveur de la négative, que la théorie des nullités étant très délicate, les receveurs ne peuvent être tenus de faire la distinction entre les nullités relatives et les nullités absolues ; que d'ailleurs l'art. 34 relatif aux actes d'huissier non enregistrés dans le délai légal, et l'art. 50 sur les contre-lettres, ayant pour objet une augmentation du prix stipulé dans un acte, présupposent que des actes nuls peuvent être soumis à l'enregistrement. On répond que l'acte radicalement nul ne pouvant produire ni mutation, ni obligation, ni libération, il implique contradiction de percevoir sur cet acte un droit de mutation, d'obligation ou de libération. La législation féodale admettait déjà cette doctrine : *ex contractu nullo nulla debentur laudimia*, disaient les anciens feudistes (1). Les articles 36 et 40, loin de fournir un argument en faveur du premier système, fournissent une

(1) V. Dumoulin, *Des fiefs*, § 33, n° 32 ; — Boutaric, *Traité des droits seigneuriaux*, p. 193 ; — Salvaing, *De l'usage des fiefs*, chap. LXXXIX.

induction contraire. Ces articles, en effet, ne parlent pas de *droits à payer*, mais d'une *amende*, dont l'importance est fixée soit au triple, soit au montant même du droit *qui aurait eu lieu :* ce qui prouve bien que le *droit n'a pas lieu*. Nous préférons ce second système. Par conséquent, si un droit a été perçu, il est sujet à restitution (1).

1641. Le droit proportionnel est-il dû sur le jugement ou l'acte volontaire constatant une nullité ?

L'art. 68, § 3, n° 7, soumet à un simple droit fixe les jugements *portant résolution de contrat ou de clause de contrat pour cause de nullité radicale.* — Faut-il ne soumettre également qu'à un droit fixe les actes volontaires par lesquels est reconnue la nullité d'une convention. La question est controversée. Dans un premier système, on soutient que ces actes doivent être soumis au droit proportionnel. L'art. 68, en effet, subordonne l'exemption du droit proportionnel à la condition que la nullité soit prononcée *par un jugement*. Le jugement écarte, en effet, toute idée de fraude. Au contraire, un acte volontaire peut cacher une rétrocession, sous l'apparence de la reconnaissance d'une nullité. Mais on répond avec raison que l'acte volontaire constatant une nullité constitue, au point de vue fiscal, un *acte innommé*, et que, dès lors, il ne peut être soumis qu'au droit fixe (2).

1642. Que signifient les expressions : résolution pour cause de nullité radicale ?

Il y a lieu au droit fixe seulement quand il s'agit d'une nullité absolue. Mais *quid*, s'il s'agit d'une nullité relative, résultant d'un vice d'erreur, de dol, de violence, d'incapacité ? Il faut décider que l'art. 68 est également applicable. Le contrat, en effet, est anéanti rétroactivement. Le droit perçu, il est vrai, l'ayant été régulièrement, ne sera pas restitué ; mais le jugement ne

(1) En ce sens, Pothier, *Traité des fiefs*, n° 414 ; — Rigaud et Championnière, t. I, n°s 232 et suiv. ; — M. Vuatrin, *à son cours*.
(2) M. Vuatrin, *à son cours*.

donnera pas lieu à la perception d'un nouveau droit proportionnel, parce qu'il ne peut pas être considéré comme créant un nouvel état de choses. — Toutefois par une contradiction singulière, la jurisprudence décide que les jugements prononçant la rescision d'une vente pour cause de lésion de plus des *sept douzièmes*, donnent lieu à la perception d'un droit proportionnel. Elle se fonde sur cette idée que l'acte n'est pas nul, puisque l'acquéreur aurait pu garder l'immeuble en payant le supplément du prix (1).

§ 9. Prescription des droits.

1643. Quelles sont les prescriptions spéciales en matière d'enregistrement ?

Il y a, en cette matière, des prescriptions de deux, cinq et dix ans.

Prescription de deux ans. — Cette prescription s'applique : 1° aux réclamations de l'administration pour omission, insuffisance de perception, ou demande d'expertise relativement aux actes à titre gratuit (V. n° 1615). 2° Aux demandes des particuliers en restitution de droits irrégulièrement perçus.

Prescription de cinq ans. — Elle peut être opposée à l'administration par les héritiers ou légataires poursuivis pour omission de biens dans une déclaration après décès.

Prescription de dix ans. — Cette prescription est opposable par les héritiers ou légataires qui n'ont fait aucune déclaration.

— En dehors de ces prescriptions particulières, on rentre dans le droit commun de la prescription de *trente ans*.

(1) En ce sens, Laferrière, t. II, p. 147. — *Contrà*, MM. Gabriel Demante, t. I, p. 206; — Batbie, p. 379; — M. Vuatrin, *à son cours*.

§ 10. Des poursuites et des instances.

1644. Quel est le tribunal compétent en matière d'enregistrement?

C'est le tribunal civil.

Est-ce une règle spéciale à l'enregistrement?

Non. C'est une application de la règle générale en vertu de laquelle les contestations en matière d'*impôts indirects* sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

1645. Comment est introduite la demande?

Il faut distinguer, selon que la réclamation émane d'un contribuable ou de l'administration. — Dans le premier cas, la demande est introduite par voie d'assignation. Dans le second cas, le premier acte de poursuite consiste dans une *contrainte*, décernée par le receveur, visée et déclarée exécutoire par le juge de paix. Cette contrainte, suivant l'opinion générale, emporte hypothèque judiciaire (1). La partie ainsi poursuivie peut réclamer par la voie gracieuse ou se pourvoir par la voie de l'opposition devant le tribunal civil.

1646. Quelles sont les règles de l'instruction et du jugement en cette matière?

L'affaire est instruite sommairement, sur simples mémoires respectivement signifiés. Les parties ne sont pas obligées d'employer le ministère des avoués, mais il y a interdiction de plaidoirie (L. 27 ventôse an IX, art. 17). Le jugement est rendu sur le rapport d'un juge et sur les conclusions du ministère public. Il est sans appel et ne peut être attaqué que par la voie de la cassation.

(1) V. sur cette question, un article de M. Valette, dans la *Revue de droit français et étranger* de 1847.

§ 11. Des exceptions ou exemptions.

1647. Quelles sont les immunités en matière d'enregistrement ?

Il y a trois sortes d'immunités. Certains actes :

1° *Sont enregistrés en debet*, c'est-à-dire sans perception actuelle des droits, mais sauf recouvrement ultérieur. Tels sont les actes de poursuites dirigés contre un prévenu, les actes relatifs aux demandes en interdiction formées par le ministère public, et les actes qui intéressent les plaideurs qui ont obtenu l'assistance judiciaire ;

2° *Sont enregistrés gratis*, sans aucune réserve de perception ultérieure. Ce sont les actes relatifs aux expropriations pour cause d'utilité publique, et les acquisitions et échanges faits par l'État.

3° *Sont dispensés de l'enregistrement*. Tels sont les actes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, les inscriptions sur le grand-livre de la dette publique, leurs transferts et mutations.

CHAPITRE II

DES IMPÔTS INDIRECTS PERÇUS AU PROFIT DES COMMUNES

1648. Quels sont les principaux impôts indirects perçus au profit des communes ?

Ce sont les *droits d'octroi*, les *droits de voirie*, les *droits de place* dans les foires et les marchés. Nous traiterons exclusivement des octrois.

DES OCTROIS (1).

1649. Qu'entend-on par octrois ?

Les octrois sont des taxes indirectes établies au pro-

(1) Consulter sur cette matière MM. Deloynes, *les Octrois et les*

fit des communes sur certains objets destinés à la consommation locale.

§ 1er. Notions historiques.

1650. Les octrois qui existaient au moyen âge sous les noms de *travers* (1) et de *tonlieu* (2) se rattachent à la révolution communale. Pour subvenir aux nécessités budgétaires des nouvelles associations, les rois les autorisèrent à percevoir des taxes à leur profit. On donna à cette autorisation le nom d'*octroi*, qu'on détourna de son sens général qui signifie faveur. Les premiers octrois datent des règnes de Philippe VI, de Jean II et de Charles de Valois. — Le mode de perception de l'octroi, la surélévation des taxes et les nombreuses exemptions dont beaucoup de privilégiés profitaient, l'avaient rendu très impopulaire. Cette impopularité était telle qu'elle donna naissance aux premières violences de la Révolution. L'incendie des barrières de l'octroi précéda de deux jours la prise de la Bastille. L'Assemblée constituante supprima les octrois par la loi du 19 février 1791 (3). Mais bientôt certaines villes privées de ressources réclamèrent des octrois. Celui de la ville de Paris fut le premier rétabli et fut designé sous le nom d'*octroi municipal et de bienfaisance*, parce qu'il était spécialement destiné à l'acquit des dépenses locales et de préférence à celles des hospices et des secours à domicile. La loi du 5 ventôse an VIII (4) autorisa d'une manière générale l'établissement d'octrois dans les villes

budgets municipaux; — Bonnal, *Traité des octrois*; — Dareste, *Code des octrois municipaux*. — On trouvera le résumé des lois, décrets et ordonnances sur la matière dans le recueil de M. Braff, *Des octrois municipaux*.

(1) Droits perçus sur le passage des marchandises.

(2) Droits perçus à la vente des denrées et marchandises dans les foires.

(3) V. *Lois administratives*, p. 863.

(4) V. *Lois administratives*, p. 864.

dont les hospices n'auraient pas de revenus suffisants.

1651. Quelle est la législation actuelle en cette matière.

Elle se compose : 1° du décret du 17 mai 1809 (1) ; 2° de la loi du 8 décembre 1814 (2) et de l'ordonnance du 9 décembre 1814 (3) ; 3° de la loi du 28 avril 1816, art. 147 (4) ; 4° des lois du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux et du 10 août 1871 sur les conseils généraux.

§ 2. De l'établissement et de la suppression des octrois.

1652. Comment sont établis les octrois ?

Les octrois sont établis par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique *sur la demande des conseils municipaux*. Ainsi, ils ne peuvent plus, comme sous l'empire de la loi du 5 ventôse an VIII, être établis d'office. Cependant il y a un cas où l'octroi peut être établi contre le vœu d'un conseil municipal. C'est le cas prévu par l'art. 152 de la loi de 1816. Cet article permet l'extension du rayon de l'octroi, autour des grandes villes, dans le but de restreindre la fraude. Le Gouvernement peut comprendre, dans les limites de la perception, les communes voisines, même sans leur aveu, sous la réserve que les recettes faites dans ces banlieues appartiendront aux communes dont elles sont composées. Ces octrois sont appelés *octrois de banlieue* (5).

1653. Quels sont les pouvoirs du Gouvernement en cette matière ?

Le Gouvernement peut donner ou refuser son appro-

(1) V. *Lois administratives*, p. 865.
(2) V. *Lois administratives*, p. 874.
(3) V. *Lois administratives*, p. 875.
(4) V. *Lois administratives*, p. 882.
(5) V. De Parieu, *Traité des impôts*, t. IV.

bation, supprimer un article ou le réduire ; mais il ne peut pas ajouter un article ou substituer un article à un autre.

1654. Comment sont modifiées ou supprimées les taxes d'octroi ?

D'après l'article 8 de l'ordonnance de 1814, les modifications à apporter aux tarifs et règlements, ainsi que la suppression des octrois, étaient soumises aux mêmes conditions que leur établissement. Le système de décentralisation, inauguré par la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux et continué par la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, a confié à ces conseils des pouvoirs nouveaux. Toutefois cette innovation ne concerne point l'établissement des octrois nouveaux, pour lesquels un *décret en conseil d'État* est toujours nécessaire. Examinons ce rôle nouveau du conseil municipal et du conseil général.

Rôle du conseil municipal. — *La délibération du conseil municipal est exécutoire par elle-même*, pourvu qu'il y ait accord entre le conseil municipal et le maire, dans les cas suivants :

1° Suppression ou diminution des taxes d'octroi ;

2° Prorogation des taxes principales d'octroi pendant cinq ans au plus ;

3° Augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime, pendant cinq ans au plus.

Toutefois une condition est exigée : il faut qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées, n'excède le maximum déterminé dans le tarif général et ne porte sur aucun des objets non compris dans ce tarif.

Rôle du conseil général. — *La délibération du conseil général est exécutoire sauf annulation dans les trois mois*, sur les demandes des conseils municipaux concernant :

1° La prorogation des taxes additionnelles d'octroi actuellement existantes ;

2° L'augmentation des taxes principales au delà d'un décime. Le tout dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général.

La délibération du conseil général est exécutoire, sauf suspension dans les trois mois, sur les demandes des conseils municipaux concernant :

1° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe sur des matières non comprises dans le tarif général ;

2° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par le tarif ;

3° Les modifications aux règlements ou aux périmètres existants.

§ 3. Des matières soumises aux droits d'octroi.

1655. Quelles sont les matières soumises aux droits d'octroi ?

Les droits d'octroi sont établis sur les objets destinés à la consommation locale. La législation antérieure à 1816, avait apporté, dans l'intérêt des consommateurs, certaines restrictions au principe que les droits peuvent être établis sur tous les objets. Le tarif était divisé en cinq catégories comprenant : 1° les boissons et liquides ; 2° les comestibles ; 3° les combustibles ; 4° les fourrages ; 5° les matériaux. De plus, étaient exclus de la catégorie des comestibles, les grains et farines, les fruits, le beurre, le lait et les légumes. Avant 1870, on pouvait se demander si la loi de 1816 n'avait pas abrogé ces limitations ; si, en d'autres termes, tous les objets de consommation locale pouvaient être assujettis au droit d'octroi. Cette question n'offre plus qu'un intérêt rétrospectif, le décret du 12 février 1870 l'ayant tranchée dans le sens de l'affirmative (1).

(1) V. *Lois administratives*, p. 888.

§ 4. Administration de l'octroi.

1656. Quels sont les divers modes de perception des taxes d'octroi ?

La perception peut avoir lieu, au libre choix des communes, par l'un des quatre systèmes suivants : la *régie simple*, le *bail à ferme*, la *régie intéressée* et l'*abonnement*.

1657. Régie simple. — La régie simple est le mode de perception opérée directement par les agents de la commune, sous l'autorité du maire. C'est l'administration du bon père de famille qui perçoit lui-même ses revenus.

1658. Bail à ferme. — La ferme est le mode de perception opérée par un tiers qui, moyennant un prix convenu, se trouve subrogé au lieu et place de la commune. Elle consiste dans l'adjudication des produits de l'octroi, aux enchères publiques, devant le sous-préfet ou le maire. Elle ne peut être consentie que pour *trois ans*, et le droit au bail ne peut être cédé qu'avec le consentement de l'administration (1).

1659. Régie intéressée. — Ce mode de perception tient du contrat de bail à ferme et du contrat de société. Il consiste à traiter avec un tiers, appelé le régisseur, moyennant un prix fixe et une portion déterminée dans les produits excédant le prix principal et les frais de perception. Le cahier des charges fixe la somme représentative des frais. Cette somme ne doit pas, *autant que faire se peut*, excéder 12 p. 100 du prix fixe du bail. Le partage des bénéfices s'opère à la fin de chaque année ; mais il n'est que provisoire. A l'expiration du bail, on fait le compte de la totalité des bénéfices pour établir une année commune, d'après laquelle la répartition est

(1) V. M. Vuatrin, *Dictionnaire de l'administration française* — *Octrois*.

définitivement arrêtée, conformément aux proportions déterminées par le cahier des charges.

1660. Abonnement avec la régie. — L'abonnement est le système dans lequel la régie des contributions indirectes se charge des recettes de l'octroi, sauf à prélever les frais de perception.

§ 5. De la perception des taxes.

1661. Comment sont perçus les droits d'octroi ?

Les droits sont perçus à l'entrée des communes dans les bureaux indiqués par les règlements. Tout porteur ou conducteur d'objets assujettis à l'octroi est tenu, avant de les introduire, d'en faire la déclaration au bureau, d'exhiber aux préposés les lettres de voiture, congés, passavants et autres expéditions délivrées par la régie des contributions indirectes, et d'acquitter les droits. Les voitures publiques et même, depuis la loi du 24 mai 1834 (1), les voitures des particuliers, peuvent être visitées par les employés. Les personnes voyageant à pied ou à cheval ne peuvent être questionnées ou fouillées. Les individus soupçonnés de faire la fraude, à la faveur de cette exception, pourront être conduits devant un officier de police ou devant le maire qui, s'il y a lieu, autorise la visite de leurs effets.

§ 6. Du transit et de l'entrepôt.

1662. L'octroi, impôt de consommation, ne doit pas atteindre les objets qui ne sont pas consommés dans la commune. Toutefois, pour empêcher la fraude, l'administration locale a le droit de prendre certaines mesures qui varient avec le séjour plus ou moins prolongé des marchandises ou leur destination. Nous voulons parler du *passe-debout*, du *transit* et de l'*entrepôt*.

(1) V *Lois administratives*, p. 885.

1663. Qu'est-ce que le passe-debout?

Lorsque l'objet de consommation doit traverser la commune sans s'y arrêter, la seule formalité exigée est le *passe-debout*. Le passe-debout est le passage non interrompu par une commune en exemption de droits. Pour l'obtenir, le porteur ou le conducteur d'objets soumis à l'octroi qui voudra traverser seulement la commune ou y séjourner moins de vingt-quatre heures, est tenu d'en faire la déclaration au bureau d'entrée et de se munir d'un permis qui est délivré sur le cautionnement ou la consignation des droits. La restitution des sommes consignées ou la libération de la caution s'opèrent au bureau de sortie.

1664. Qu'est-ce que le transit?

Le transit est la faculté de passer dans une commune et d'y séjourner suivant les besoins des circonstances. En cas de séjour, au delà de vingt-quatre heures, d'objets introduits sur une déclaration de passe-debout, le conducteur est tenu de faire, dans ce délai, une *déclaration de transit* avec indication du lieu où les objets seront déposés, lesquels devront être représentés aux employés à toute réquisition. La consignation ou le cautionnement du droit subsistent pendant toute la durée du séjour.

1665. Qu'est-ce que la faculté d'entrepôt?

C'est la faculté donnée à un propriétaire ou à un commerçant, de recevoir et d'emmagasiner dans un lieu sujet à l'octroi, sans acquittement des droits, des marchandises qui y sont assujetties et auxquelles est réservée une destination extérieure. Il y a, comme en matière de douanes et de droits d'entrée, deux espèces d'entrepôts : l'entrepôt *réel* et l'entrepôt *fictif* ou entrepôt *à domicile* (v. n° 1576) (1).

(1) Un décret du 12 février 1870 a établi l'entrepôt *industriel* qui permet de recevoir en franchise les combustibles et matières premières employées pour la fabrication et la préparation des produits

§ 7. Du contentieux en matière d'octroi.

1666. En matière d'octroi, les tribunaux judiciaires et administratifs ont chacun leur part d'attributions.

1° Compétence judiciaire.

1667. Quelles sont les contestations qui rentrent dans la compétence judiciaire ?

L'autorité judiciaire a une compétence *civile* et une compétence *pénale*.

Compétence civile. — Les questions relatives à l'application du tarif et à la quotité des droits, les poursuites en paiement exercées par l'administration de l'octroi, la restitution des droits indûment perçus, le *fond du droit*, en un mot, appartiennent au juge de paix, soit en dernier ressort, soit en appel, suivant la quotité du droit.

Compétence pénale. — Lorsqu'il s'agit d'une *contravention*, c'est-à-dire d'une tentative d'introduction illégale ou d'une dissimulation dans une déclaration, le tribunal compétent est le tribunal de simple police, ou le tribunal correctionnel, suivant la quotité de l'amende encourue. L'action en justice portée devant ces tribunaux

destinés au commerce général. Un décret du 10 janvier 1872 a établi un mode spécial à Paris, pour l'entrepôt industriel. Le négociant acquitte une première fois les droits sur les marchandises qu'il fait entrer à Paris. Il présente et déclare aux employés de l'octroi, les marchandises qu'il vend au dehors ou fait sortir de Paris. Après vérification, il lui est délivré un ou plusieurs bulletins de sortie, appelés dans la pratique *bulletins de compensation*, qui, lors d'introductions nouvelles, sont admis en déduction des quantités à importer. — On dit de ces négociants qu'ils sont *admis au bénéfice de la reconnaissance à la sortie*. — Mentionnons aussi le système du *crédit sous caution*, qui est le privilège des marchands de bois ou de charbons et des bouchers. Au lieu de payer à la recette la somme due, le négociant en bois ou en charbons prend livraison de la marchandise, en échange d'un billet à ordre à six mois, portant deux avals de garantie. — Le crédit qui est accordé aux bouchers, n'est que de huit jours.

résulte de procès-verbaux. Ces procès-verbaux doivent être affirmés devant le juge de paix dans les vingt-quatre heures, à peine de nullité. Ils font *foi jusqu'à inscription de faux*. Les peines sont la saisie, l'amende, la prison même, selon la gravité des faits délictueux (1). L'administration a la faculté de transiger.

2° Compétence administrative.

1668. Quelles sont les contestations qui rentrent dans la compétence administrative ?

Ce sont les contestations qui peuvent s'élever : 1° entre la commune et le régisseur de l'octroi ; 2° entre la commune et le fermier sur le *sens des clauses du bail* (2).

1669. Quel est alors le tribunal compétent ?

Avant la loi de 1865, c'était le préfet en conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État. Aujourd'hui, c'est le conseil de préfecture. C'est un des *trois cas* nouveaux si souvent cités, dans lesquels la loi du 21 juin 1865 a donné à ce tribunal un pouvoir de *décision propre*.

(1) L'art. 46 de la loi du 28 avril 1816 punit de *six mois* de prison la fraude par escalade, par souterrain ou à main armée.

(2) Toutes les autres contestations qui peuvent s'élever entre la commune et le fermier de l'octroi, sont de la compétence des tribunaux civils (décr. 17 mai 1809, art. 136). — Ainsi la demande intentée par la commune contre le fermier, en paiement de ses fermages, doit être portée devant l'autorité judiciaire.

FIN.

TABLE MÉTHODIQUE DES MATIÈRES [1]

INTRODUCTION..... 1-30

TITRE PRÉLIMINAIRE..... 6

CHAPITRE Ier. — Des principales constitutions de la France..... 6

CHAP. II. — Théorie générale de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire..... 22

CHAP. III. — Notions générales sur le contentieux administratif et la juridiction administrative..... 24

PREMIÈRE PARTIE

AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

LIVRE PREMIER. — ADMINISTRATION CENTRALE..... 31-184

TITRE Ier. — Du Président de la République..... 31

TITRE II. — Des ministres..... 35

CHAP. Ier. — De l'organisation des ministères..... 36

CHAP. II. — Des attributions des ministres..... 41

TITRE III. — Du conseil d'Etat..... 57

CHAP. Ier. — Notions historiques..... 59

CHAP. II. — Caractères essentiels du conseil d'Etat..... 61

CHAP. III. — Organisation du conseil d'Etat..... 63

CHAP. IV. — Attributions du conseil d'Etat..... 67

CHAP. V. — Du mode de procéder en matière non contentieuse..... 112

(1) Les indications de cette table renvoient aux pages.

CHAP. VI. — Du mode de procéder en matière contentieuse..... 117
TITRE IV. — Du tribunal des conflits..... 129
CHAP. Ier. — Des diverses sortes de conflits..... 129
CHAP. II. — Notions historiques..... 130
CHAP. III. — Des conflits positifs..... 132
CHAP. IV. — De conflits négatifs..... 147
TITRE V. — Notions sur la comptabilité publique..... 148
CHAP. Ier. — Comptabilité en deniers..... 149
CHAP. II. — Comptabilité en matières..... 162
TITRE VI. — De la Cour des comptes..... 163
CHAP. Ier. — Des origines de la Cour des comptes..... 164
CHAP. II. — De l'organisation de la Cour des comptes... 166
CHAP. III. — Des attributions de la Cour des comptes... 172

LIVRE II. — ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE..... 184-344

TITRE I. — Notions historiques..... 185
TITRE II. — De la décentralisation administrative..... 190
TITRE III. — Du domaine départemental..... 192
TITRE IV. — Du budget départemental..... 195
TITRE V. Du préfet..... 212
CHAP. Ier. — Organisation des fonctions préfectorales.. 213
CHAP. II. — Attributions des préfets..... 214
CHAP. III. — Règles spéciales au département de la Seine. 223
CHAP. IV. — Des secrétaires généraux de préfecture... 224
TITRE VI. — Du conseil général et de la commission départementale..... 226
CHAP. Ier. — Organisation du conseil général..... 227
CHAP. II. — Attributions du conseil général..... 244
CHAP. III. — De la commission départementale..... 262
CHAP. IV. — Du conseil général de la Seine..... 270
TITRE VII. — Du conseil de préfecture..... 271
CHAP. Ier. — Notions historiques..... 272
CHAP. II. — Organisation du conseil de préfecture..... 273
CHAP. III. — Attributions du conseil de préfecture..... 277

LIVRE III. — ADMINISTRATION D'ARRONDISSEMENT..... 331-356

TITRE Ier. — Du sous-préfet..... 336
TITRE II. — Du conseil d'arrondissement..... 344

LIVRE IV. — ADMINISTRATION COMMUNALE..... 357-503

TITRE Ier. — Notions historiques..... 358
TITRE II. — De la commune considérée comme unité de circonscription..... 366
TITRE III. — De la commune considérée comme personne morale..... 375
CHAP. Ier. — Du domaine communal..... 376
CHAP. II. — Du budget communal..... 386

CHAP. III. — De la comptabilité communale..... 395
CHAP. IV. — Des contrats des communes..... 400
CHAP. V. Des procès des communes..... 412
CHAP. VI. — De la responsabilité des communes..... 426
TITRE IV. — De la commune considérée sous le point de vue administratif..... 430
CHAP. Ier. — Du maire..... 431
CHAP. II. — Des adjoints..... 449
CHAP. III. — Du conseil municipal..... 451
TITRE V. — Organisation spéciale du département de la Seine, de la ville de Paris et de la ville de Lyon..... 484

DEUXIÈME PARTIE

LOIS ADMINISTRATIVES

LIVRE PREMIER. — DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE..... 503-573
TITRE Ier. — Définition. — Historique. — Principes généraux. 502
TITRE II. — Expropriation dans les cas ordinaires..... 509
CHAP. Ier. — Déclaration d'utilité publique..... 509
CHAP. II. — Translation de la propriété à l'expropriant.... 514
CHAP. III. — Règlement et payement des indemnités..... 525
TITRE III. — Expropriation dans certains cas exceptionnels. 558
CHAP. Ier. — Travaux civils urgents..... 558
CHAP. II. — Travaux militaires et de la marine..... 562
CHAP. III. — Lois spéciales en matière d'expropriation.... 567
LIVRE II. — DE LA VOIRIE ET DES ALIGNEMENTS..... 573-636
TITRE Ier. — De la voirie..... 573
CHAP. Ier. — Notions générales..... 574
CHAP. II. — De la grande voirie..... 576
CHAP. III. — De la petite voirie..... 606
TITRE II. — Des alignements..... 627
CHAP. Ier. — Notions générales..... 628
CHAP. II. — Autorités qui délivrent l'alignement..... 629
CHAP. III. — Effets de l'alignement..... 631
CHAP. IV. — Réclamation contre l'alignement..... 634
CHAP. V. — Contraventions en matière d'alignement..... 636
LIVRE III. — DES ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INCOMMODES OU INSALUBRES..... 637-649
TITRE Ier. — Notions historiques..... 637
TITRE II. — Législation actuelle..... 639
CHAP. Ier. — Intervention de l'autorité administrative..... 640

CHAP. II. — Intervention de l'autorité judiciaire..... 646
LIVRE IV. — DU DOMAINE PUBLIC, FLUVIAL ET MARITIME. 649-694
TITRE Ier. — Du domaine public maritime 649
CHAP. Ier. — Des dépendances du domaine public maritime. 650
CHAP. II. — Du droit de pêche..... 653
CHAP. III. — Des contraventions et de la compétence..... 654
CHAP. IV. — De la délimitation et de la déclaration de domanialité..... 655
TITRE II. — Du domaine public fluvial..... 658
CHAP. Ier. — Des cours d'eau navigables ou flottables..... 659
CHAP. II. — Des cours d'eau non navigables ni flottables. 660
LIVRE V. — DES ASSOCIATIONS SYNDICALES..... 670-679
LIVRE VI. — DES IMPÔTS..... 679-784
TITRE Ier. — Notions théoriques et historiques..... 680
TITRE II. — Des impôts directs..... 685
PREMIÈRE PARTIE. — *De l'assiette et de la répartition des impôts directs*..... 687
CHAP. Ier. — De l'impôt foncier..... 687
CHAP. II. — De l'impôt personnel et mobilier..... 711
CHAP. III. — De l'impôt des portes et fenêtres..... 722
CHAP. IV. — De l'impôt des patentes..... 726
CHAP. V. — Des petits impôts directs ou des taxes assimilées. 737
DEUXIÈME PARTIE. — *Du recouvrement et du contentieux en matière de contributions directes*..... 739
TITRE III. — Des impôts indirects..... 741
CHAP. Ier. — Des impôts indirects perçus au profit de l'Etat. 742
CHAP. II. — Des impôts indirects perçus au profit des communes 775

FIN DE LA TABLE MÉTHODIQUE

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES [1]

A

ABONNEMENT individuel, par commune, par corporation, 1598-1°.

ACQUIT A CAUTION. — En matière de douanes, 1582. — En matière d'impôt sur les boissons, 1593.

ACTE ADDITIONNEL aux constitutions de l'empire, 35-4°.

ACTES DE L'ÉTAT CIVIL. — Leur sécularisation, 171-3°. — Sans-façon avec lequel ils étaient tenus par le clergé, 171, note 3.

ACTES RELATIFS AUX CULTES, 168, 208.

ADJOINTS. — Organisation, 1004. — Adjoints spéciaux, 1006. — Attributions, 1007.

ADMINISTRATION ACTIVE, 5.

— D'ARRONDISSEMENT, 770 à 830.

— CENTRALE DE DÉPARTEMENT, 442.

— COMMUNALE, 831 à 1099.

— CONSULTATIVE, 5-2°.

— CONTENTIEUSE, 6.

ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES, 1469.

— DÉPARTEMENTALE, 434.

— MUNICIPALE DE CANTON, 442.

ADMISSION TEMPORAIRE, 1585.

AGENTS DE L'ASSIETTE, 1470-1°.

AIDES, 1588.

ALIGNEMENT. — Notions générales, 1369. — Autorités qui délivrent l'alignement, 1372. — Ses effets, 1375. — Droit de préemption, 1376. — Servitudes d'alignement, 1382. — Réclamations contre l'alignement, 1383.

AMENDES DE GRANDE VOIRIE, 742.

APPELS COMME D'ABUS, 193. — Origine, 194. — Cas d'abus pour le culte catholique, 195. — De la part de l'autorité civile, 202. — Pour les cultes non catholiques, 203. — Procédure, 205.

ARRÊTÉ DE CESSIBILITÉ, 1151.

— DE CONFLIT, 297.

ARRÊTÉS MINISTÉRIELS, 91.

— MUNICIPAUX, 995. — Leur division, 997. — Leur sanction, 1002.

1) Les indications de cette table renvoient aux numéros et non aux pages.

ARRÊTÉS PRÉFECTORAUX. — Leur division, 519. — Leur forme, 524. — Leur sanction, 526. — — Voies de recours, 527.
ARRIÉRÉ, 342.
ARRONDISSEMENT. — Ses caractères, 770. — Son administration active, 774 à 787. — Son administration consultative, 788.
ARTICLES ORGANIQUES DU CONCORDAT, 170.
ASSEMBLÉE NATIONALE, 11, 39.
ASSEMBLÉES PRIMAIRES, 12. — Electorales, 13.
ASSIETTE DE L'IMPÔT, 1470.
ASSOCIATIONS SYNDICALES. — Définition, 1437. — Travaux auxquels elles s'appliquent, 1441. — Leurs diverses espèces, 1443. — Règles communes, 1444. — Règles spéciales aux associations libres, 1445. — Règles spéciales aux associations autorisées, 1446. — Des syndics, 1456. — Des syndicats forcés, 1459.
ATELIERS DANGEREUX, INCOMMODES OU INSALUBRES. — Voy. *Établissements dangereux, insalubres ou incommodes.*
AUDITEURS AU CONSEIL D'ÉTAT, 121.
AUTORISATIONS. — De plaider, 137, 680. — De dons et legs, 139, 625. — De travaux publics, 144. — De sociétés, 148. — De changement de noms, 153. — En matière de cultes, 192.
AVIS DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT. Obligatoires, 825. — Facultatifs, 826. — Spontanés, 827.
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT, 134.
— DU CONSEIL GÉNÉRAL, 636.
AVIS DU CONSEIL MUNICIPAL. — Obligatoires, 1095. — Facultatifs, 1093.

B

BANS DE VENDANGE, 992.
BIENS COMMUNAUX. — Leur origine, 873. — Lois de la Révolution, 874. — Partage des biens communaux, 874. — Mode de jouissance, 875. — Division des biens communaux, 875.
BUDGET DÉPARTEMENTAL. — D'après la loi de 1838; 462. — Fonds commun, 463. — D'après la loi de 1866; 465. — Fonds de subvention, 465. — D'après la loi de 1871; 466. — Budget ordinaire, 479. — Budget extraordinaire, 486. — Budget de report, 491. — Budget rectificatif, 492.
BUDGET DE L'ÉTAT, 329. — Diverses espèces de crédits, 332. — Mode de votation du budget, 336. — Exercice financier, 339. Clos, 340. — Périmé, 345. — Loi des comptes, 346.
BUDGET COMMUNAL. — Budget des recettes, 887. — Des dépenses, 891.
BUDGET DE LA VICINALITÉ, 1353.
BUREAU DE COMPTABILITÉ, 370.
— D'ÉLECTION, 51.
— DES FINANCES, 51.

C

CADASTRE. — Définition, 1480. — Notions historiques, 1481. — Sa confection, 1483. — Opérations d'art, 1484. — Opérations administratives, 1488. — Répartition individuelle, 1493. — Mutations, 1497. — Fixité des opérations cadastrales, 1498. — Réclamations, 1500.
CAPITOULS, 838, et note 4.
CENTIMES ADDITIONNELS. — Généralités, 1455. — Centimes ordinaires, 1456. — Centimes extraordinaires, 1457. — Centimes spéciaux, 1458. — Centimes pour insuffisance de revenus, 1459. — Centimes pour dégrèvements, 1460. — Centimes pour non-valeurs, 1461. — Centimes pour remises et modérations, 1462. — Centimes pour frais de poursuites, 1463. — Centimes pour frais de confection des rôles, 1464. — Centimes pour frais de perception, 1465. — Centimes pour frais de recouvrement, 1466. — Centimes pour frais de non-valeurs, 1467. — Centimes pour frais de remises et modérations, 1468. — Centimes pour frais de dégrèvements, 1469. — Centimes pour frais de frais de poursuites, 1470. — Centimes pour frais de frais de confection des rôles, 1471. — Centimes pour frais de frais de perception, 1472. — Centimes pour frais de frais de recouvrement, 1473. — Centimes pour frais de frais de non-valeurs, 1474. — Centimes pour frais de frais de remises et modérations, 1475. — Centimes pour frais de frais de dégrèvements, 1476. — Centimes pour frais de frais de frais de poursuites, 1477. — Centimes pour frais de frais de frais de confection des rôles, 1478. — Centimes pour frais de frais de frais de perception, 1479. — Centimes pour frais de frais de frais de recouvrement, 1480. — Centimes pour frais de frais de frais de non-valeurs, 1481. — Centimes pour frais de frais de frais de remises et modérations, 1482. — Centimes pour frais de frais de frais de dégrèvements, 1483. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de poursuites, 1484. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1485. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de perception, 1486. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1487. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1488. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1489. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1490. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1491. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1492. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1493. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1494. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1495. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1496. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1497. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1498. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1499. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1500. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1501. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1502. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1503. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1504. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1505. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1506. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1507. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1508. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1509. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1510. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1511. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1512. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1513. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1514. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1515. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1516. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1517. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1518. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1519. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1520. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1521. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1522. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1523. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1524. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1525. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1526. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1527. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1528. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1529. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1530. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1531. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1532. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1533. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1534. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1535. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1536. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1537. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1538. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1539. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1540. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1541. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1542. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1543. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1544. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1545. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1546. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1547. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1548. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1549. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1550. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1551. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1552. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1553. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1554. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1555. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1556. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1557. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1558. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1559. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1560. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1561. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1562. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1563. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1564. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1565. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1566. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1567. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1568. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1569. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1570. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1571. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1572. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1573. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1574. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1575. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1576. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1577. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1578. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1579. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1580. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1581. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1582. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1583. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1584. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1585. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1586. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1587. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1588. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1589. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1590. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1591. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1592. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1593. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1594. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1595. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1596. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1597. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1598. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1599. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1600. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1601. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1602. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1603. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1604. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1605. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1606. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1607. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1608. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1609. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1610. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1611. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1612. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1613. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1614. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1615. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1616. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1617. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1618. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1619. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1620. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1621. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1622. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1623. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1624. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1625. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1626. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1627. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1628. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1629. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1630. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1631. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1632. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1633. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1634. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1635. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1636. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1637. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1638. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1639. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1640. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1641. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1642. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1643. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1644. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1645. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1646. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1647. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1648. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1649. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1650. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1651. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1652. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1653. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1654. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1655. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1656. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1657. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1658. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1659. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1660. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1661. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1662. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1663. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1664. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1665. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1666. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1667. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1668. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1669. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1670. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1671. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1672. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1673. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1674. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1675. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1676. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1677. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1678. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1679. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1680. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1681. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1682. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1683. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1684. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1685. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1686. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1687. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1688. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1689. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1690. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1691. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1692. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1693. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1694. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1695. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1696. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1697. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1698. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1699. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1700. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1701. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1702. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1703. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1704. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1705. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1706. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1707. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1708. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1709. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1710. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1711. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1712. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1713. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1714. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1715. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1716. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1717. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1718. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1719. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1720. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1721. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1722. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1723. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1724. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1725. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1726. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1727. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1728. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1729. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1730. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1731. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1732. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1733. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1734. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1735. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1736. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1737. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1738. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1739. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1740. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1741. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1742. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1743. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1744. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1745. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1746. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1747. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1748. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1749. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1750. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1751. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1752. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1753. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-valeurs, 1754. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de remises et modérations, 1755. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de dégrèvements, 1756. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de poursuites, 1757. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de confection des rôles, 1758. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de perception, 1759. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de recouvrement, 1760. — Centimes pour frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de frais de non-vale

raux, 471. — Départementaux, 472. — Communaux, 475.
Cession amiable, 1155.
Chambre des comptes, 51.
— des députés, 38.
Chartes d'affranchissement des communes, 837.
Charte de 1814. — De 1830, 35.
Chemins de fer. — Construction et exploitation, 1317. — Police, 1321. — Servitudes, 1322. — Tarifs, 1319 et note 1. — Question du rachat, 1318-2° et note 2.
Chemin de halage, 1432.
Chemins ruraux. — Définition, 1351. — Leur différence avec les chemins vicinaux, 1357.
Chemins vicinaux. — Ordinaires, 1337. — De grande communication, 1349. — D'intérêt commun, 1349. — Budget de la vicinalité, 1353. — Prestations en nature, 1360.
Choses du cru de la mer, 1415.
Circulaires ministérielles, 88.
Citoyens actifs, 12.
Classement, 1482.
Classification, 1489.
Collège des Nautonniers, 1108.
Commission du budget, 335.
Commission départementale. — Organisation, 646. — Attributions, 650.
Commissions locales, 164.
— de plus-value, 737.
Commission de trésorerie et de comptabilité, 370.
Communautés d'hommes de poeste, 873.
Communes. — Définition, 831. — Administration avant 1789; 835. — Système d'administration de l'Assemblée Constituante, 841. — De la Constitution de l'an III, 842. — De la loi de pluviôse, an VIII, 846. — Création et modification des communes, 851. — Sections de communes, 865. — Domaine communal, 872 à 883. — Budget communal, 884 à 893. — Comptabilité communale, 894 à 901. — Contrats des communes, 902 à 924. — Procès des communes, 925. — Responsabilité des communes, 959 à 968.
Communes jurées, 873.
Commune de Lyon. — Maires et adjoints, 1126. — Conseil municipal, 1127.
Commune de Paris. — Son origine, 1108. — Maires et adjoints, 1114. — Conseil municipal, 1115.
Comptabilité communale. — Durée de l'exercice, 896. — Approbation du budget, 897. — Exécution du budget, 898. — Reddition des comptes, 901.
Comptabilité départementale. — Préparation du budget, 491. — Règlement du budget, 495. — Reddition des comptes, 501.
Comptabilité publique, 319. — En deniers, 322. — Législative, 328. — Administrative, 350. — Judiciaire, 363. — Comptabilité en matières, 364.
Comptables. — Comptables en deniers, 387. — Comptables occultes, 389. — En matières, 432. — Contrôle de la Cour des comptes, 432. — Séparation d'avec les ordonnateurs, 324.
Compte général de l'administration des finances, 346.
Concessions dans les cimetières, 880-9°.
— de mines, 143.
Concordat, 169. — Articles organiques, 170.
Conférences interdépartementales, 663.
Conflits. — Définition, 274. — Conflit de juridictions, d'attri-

butions, 275. — Conflits positifs, 278. — Elévation du conflit, 280. — Déclinatoire d'incompétence, 292. — Arrêté de conflit, 297. — Tribunal des conflits, 307. — Conflits négatifs, 316.

Congé, 1593.

Conseillers d'arrondissement. — Prérogatives individuelles, 830.

Conseillers généraux. — Fonctions et prérogatives individuelles, 643.

Conseillers municipaux. — Prérogatives individuelles, 1099.

Conseillers de préfecture. — Prérogatives individuelles, 677.

Conseil des anciens, 22. — Des Cinq-Cents, 21.

Conseil d'arrondissement. — Historique, 789. — Organisation, 792. — Attributions, 820.

Conseil de département, 439. — De district, 440.

Conseil d'État. — Historique, 108. — Caractères, 112. — Organisation, 116. — Division en sections, 127. — Attributions législatives, 130. — Administratives, 132. — Avis, 134. — Autorisation, 137, 153, 192. — Attributions contentieuses, 209. — Mixtes, 137, 208. — Mode de procéder en matière non contentieuse, 231. — En matière contentieuse, 216. — Voies de recours, 263. — Dépens, 270.

Conseil général. — Organisation, 345. — Conditions d'éligibilité, 559. — Incapacités et incompatibilités, 565. — Contentieux des élections, 598. — Attributions, 606.

Conseil général de la commune, 841.

Conseil général de la Seine. — Organisation et attributions. — Différences avec les autres conseils généraux, 1105.

Conseil municipal. — Organisation, 1012. — Contentieux des élections, 1030. — Sessions, 1038 — Attributions, 1063.

Conseil des ministres, 75.

Conseil de préfecture. — Historique, 669. — Organisation, 670. — Attributions administratives avec pouvoir propre, 680. — Purement consultatives, 685. — Attributions contentieuses dérivant de la loi de pluviôse, 696. — Dérivant de lois postérieures, 757. — Procédure en matière contentieuse, 765.

Conseil des prises, 162.

Conseillers d'État. — En service ordinaire, 118. — Extraordinaire, 119. — Hors sections, p. 63, note 1.

Conseillers-maîtres a la cour des comptes, 379. — Conseillers référendaires, 380.

Constitutions du 3 septembre 1791; 10-16. — Du 24 juin 1793; 17. — Du 5 fructidor an III; 18-23. — Du 22 frimaire an III; 24-34. — Chartes de 1814 et de 1830; 35. — Constitutions du 4 novembre 1848, du 14 janvier 1852; 35. — Du 25 février 1875; 36-41.

Constitution civile du clergé, 169, et la note.

Consulat, consuls, 26.

Contentieux administratif, 47.

Contrats des communes. — Acquisitions, 903. — Aliénations, 907. — Échanges, 914. — Baux, 915. — Marchés de travaux publics, 918. — Marchés de fournitures, 920. — Emprunts, 924.

Contraventions. — De grande voirie, 739.

Contre-seing, 85.

CONTRIBUTIONS. — Voy. *Impôts.*
— DIRECTES. — Voy. *Impôts directs.*
— INDIRECTES. — Voy. *Impôts indirects.*
CORPS LÉGISLATIF, 29, 37-40.
COUR DES AIDES, 51.
COUR DES COMPTES. — Origine, 368. — Organisation, 373. — Caractères, 385. — Attributions judiciaires, 387. — Voies de recours, 408. — Attributions administratives, 419. — Déclarations de conformité, 426.
COURS D'EAU. — Navigables ou flottables, 1424. — Non navigables ni flottables, 1428.
CRÉDITS. — Leurs diverses espèces, 332. — Leur ouverture, 333. — Spécialité des crédits, 336.
CRÉMENTS. — Voy. *Lais et relais de la mer.*
CULTE CATHOLIQUE. — Organisation, 174. — Ordres mineurs, 175. — Majeurs, 176.
CULTE ISRAÉLITE. — Grand sanhédrin, 186. — Consistoires départementaux, 188. — Consistoire central, 190. — Grands rabbins, rabbins communaux, mohels, schohets, 188.
CULTES PROTESTANTS. — Eglise réformée ou calviniste, 179. — Confession d'Augsbourg, 185. — Conseil presbytéral, 179. — Consistoire, 180. — Synodes, 183. — Consistoire central, 184.
CULTES RECONNUS PAR L'ETAT, 172. — Leurs différences avec les cultes non reconnus, 173.
CURAGE DES COURS D'EAU, 1431.

D

DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE, 446. — Ses diverses étapes, 447, 454.
DÉCHÉANCES, 341. — De l'arriéré, 342. — Des exercices courants, 343. — Différence avec la prescription, 344.
DÉCLARATION DE 1682 ; 199, 200.
— DES DROITS de l'homme et du citoyen, 10, et note 1.
DÉCLARATIONS DE DOMANIALITÉ, 1413.
DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE, 1145.
DÉCLARATION DE VICINALITÉ, 1332.
DÉCLINATOIRE D'INCOMPÉTENCE, 292.
DÉCRETS, 62. — réglementaires simples, 65. — Règlement d'administration publique, 66. — Spéciaux simples, 68. — En forme de règlements d'administration publique, 68.
DÉLIBÉRATIONS DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT, 821.
DÉLIBÉRATIONS DES CONSEILS GÉNÉRAUX. — Exécutoires sauf annulation, 607. — Exécutoires sauf suspension, 633. — Exécutoires après approbation, 635.
DÉLIBÉRATIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX. — Réglementaires, d'après la loi de 1837 ; 1068. — Réglementaires d'après la loi de 1867 ; 1070. — Délibérations ordinaires, 1086.
DÉLIMITATIONS, 1419.
DEMANDES EN DÉCHARGE ET EN RÉDUCTION. — Différences avec les demandes en remise et en modération, 705. — Leur procédure, 714.
DEMANDES EN RÉINTÉGRATION AU RÔLE, 708.
DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS, 72.

DÉPARTEMENT DE LA SEINE. — Son administration active, 1101. — Son administration délibérante, 1104. — Son administration contentieuse, 1107.
DIRECTOIRE, 23.
DIRECTOIRES de département, 52. — De district, 52.
DISTRACTIONS ET RÉUNIONS DE COMMUNES, 853. — Leurs formes, 854. — Leurs effets, 855.
DOMAINE DÉPARTEMENTAL. — Son origine, 455. — Domaine public départemental, 458. — Domaine privé, 459.
DOMAINES NATIONAUX, 751.
DOMAINE PUBLIC FLUVIAL, 1414.
DOMAINE PUBLIC MARITIME. — Ses dépendances, 1406. — Droit de pêche, 1416. — Contraventions et compétence, 1417. — Délimitations et déclarations de domanialité, 1419 et 1422.
DOMMAGES PERMANENTS, 730.
DONS ET LEGS, 139, 625.
DOUANES, 1576. — Différentes espèces de droits de douanes, 1578. — Du rayon-frontière, 1582. — Drawback, 1584. — Admission temporaire, 1585. — Faculté d'entrepôt, 1586.
DRAWBACK, 1584.
DRAINAGE, 1434.
DROIT. — Sa division en droit public et droit privé, 1. — Droit public interne et droit public externe, 1. — Droit administratif, 2. — Droit constitutionnel, 2.
DROITS *ad valorem*, 1580.
DROIT DE BALANCE, 1581.
— DE CENTIÈME DENIER, 1608, et note 4.
DROITS DE CONTRÔLE, 1608 et note 2.
— D'EXPÉDITION, 1603-3°.
— D'INSINUATION, 1608 et note 3.
— DE MISE AU RÔLE, 1603-1°.
DROIT DE PÊCHE. — Pêche maritime, 1416. — Dans les fleuves et rivières, 1435.
DROITS PROHIBITIFS, 1578.
— PROTECTEURS, 1578.
— DE RÉDACTION ET DE TRANSCRIPTION, 1603-2°.
DROITS RÉUNIS, 1588.
— SPÉCIFIQUES, 1580.
— DE STATISTIQUE, 1581.
— DE TIMBRE, 1605.
— DE VOIRIE, 1331-6°.

E

ÉCHELLE MOBILE, 1578, note 1.
ÉCHEVINS, 838, note 3.
ÉCLAIRAGE DES RUES, 1331-5°.
ÉDITS CONTRE LES PROTESTANTS, 171, note 2.
ÉLECTIONS. — Législatives, 38. — Départementales, 552. — D'arrondissement, 798. — Municipales, 1024.
EMPRUNTS DÉPARTEMENTAUX, 617. — Communaux, 924.
ENQUÊTE *de commodo et incommodo*, 1146.
ENREGISTREMENT. — Droits fixes, 1610. — Droits fixes gradués, 1612. — Droits proportionnels, 1613. — Droits de mutation, 1617. — Droits d'acte, 1608. — De l'exigibilité, 1621. — De la liquidation, 1622. — De l'expertise, 1624. — Délais d'enregistrement, 1626. — Des droits acquis, 1637. — Des nullités, 1639. — Des poursuites et des instances, 1644.
ENTREPÔT. — Fictif et réel, 1586. — En matière de douanes, 1586.
ÉPAVES MARITIMES, 1415.
ESSARTEMENT, 1309.
ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INSALUBRES OU INCOMMODES. — Leur division, 1386. — Intervention

de l'autorité administrative, 1390. — Intervention de l'autorité judiciaire, 1403.
ÉTATS DE SECTIONS, 1491.
EXERCICE, 1597.
— CLOS, 340.
— FINANCIER, 339.
— PÉRIMÉ, 345.
EXPERTISE. — En matière de cadastre, 1488. — En matière d'enregistrement, 1621.
EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE. — Historique, 1133. — Déclaration d'utilité publique, 1145. — Enquête *de commodo et incommodo*, 1146. — Arrêté de cessibilité, 1153. — Cession amiable, 1156. — Jugement d'expropriation, 1161. — Voies de recours, 1180. — Règlement de l'indemnité, 1240. — Paiement de l'indemnité, 1242. — Expropriation partielle, 1261. — Travaux civils urgents, 1272. — Travaux militaires et de la marine, 1276 et 1282. — Lois spéciales en matière d'expropriation, 1283.

F

FLEUVES ET RIVIÈRES. V. *Cours d'eau.*
FONDS DE NON-VALEURS, 471.
FORÊTS DE L'ÉTAT. — Exemption de l'impôt foncier, 1477.
FOURNITURES. V. *Marchés de fournitures.*

G

GÉNÉRALITÉS, 436.
GRENIERS A SEL, 51 et note 3.

H

HALAGE. V. *Chemin de halage.*

I

ILES ET ILOTS, 1436.
IMPÔTS. — Notions théoriques et historiques, 1463.
IMPÔT DES BOISSONS. — Notions historiques, 1588. — Droit de circulation, 1590. — Droit d'entrée, 1594. — Droit de vente en détail, 1596. — Droit de consommation, 1599. — Droit de fabrication sur les bières, 1600. — Droit de licence, 1601.
IMPÔT SUR LES CHEVAUX ET VOITURES, 1571.
IMPÔTS DIRECTS. — Définition, 1469. — Leur division en impôts de répartition et en impôts de quotité, 1469. — Énumération des uns et des autres, 1469. — Assiette et répartition, 1470-1° et 2°. — Recouvrement, 1470-3°. — Contentieux, 1470-4°.
IMPÔTS INDIRECTS. — Leur division, 1574. — Droits de douanes, 1576. — Impôt des boissons, 1588. — Droits de greffe, 1603. — Droits d'hypothèque, 1604. — Droits de timbre, 1605. — Droits d'enregistrement, 1608. — Des octrois, 1649.
IMPÔT FONCIER. — Son assiette, 1473. — Mode d'évaluation du revenu imposable, 1474. — Exemptions partielles et temporaires, 1476. — Totales et permanentes, 1477. — Du cadastre, 1480. — Répartition, 1504 à 1511. — Péréquation de l'impôt foncier, 1508.
IMPÔT DES PATENTES. — Notions historiques, 1546. — Assiette de l'impôt, 1551. — Des exemptions, 1559. — Annalité de la patente, 1560. — Personnalité de la patente, 1563.

IMPÔT PERSONNEL ET MOBILIER. — Notions historiques, 1513. — Assiette de la contribution personnelle, 1516. — Assiette de la contribution mobilière, 1520. — Annalité de l'impôt, 1525. — Des exemptions, 1529. — Répartition, 1530 à 1532. — Imputation sur l'octroi, 1533.
IMPÔT DES PORTES ET FENÊTRES. — Notions historiques, 1535. — Assiette de l'impôt, 1537. — Du tarif, 1541.
IMPÔT PROGRESSIF, 1466.
IMPÔTS DE QUOTITÉ, 1468.
— DE RÉPARTITION, 1468.
IMPÔT SUR LE CAPITAL, 1466.
— SUR LE REVENU, 1466.
INCOMPÉTENCE OU EXCÈS DE POUVOIR, 218.
INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES, 88.
INTENDANTS, 436.
IRRIGATIONS, 1434.

J

JURATS, 838, note 2.
JURIDICTION ADMINISTRATIVE, 51.
JURY D'EXPROPRIATION. — Organisation, 1205. — Procédure, 1215. — Voies de recours, 1230.

L

LAIS ET RELAIS DE LA MER, 1408.
LAISSEZ-PASSER, 1593.
LETTRES DE MARQUE, 159.
LIBERTÉ DE L'ÉGLISE GALLICANE, 199. — Déclaration de 1682; 199.
LIQUIDATION, 352. — Compétence, 353. — Ses résultats, 354.
LISTES communales, 32. — Départementales, 33. — Nationale, 34.
LOI TRÉVENEUC, C41-2°.

M

MAIRES. — Organisation, 970. — Attributions d'ordre civil, 975. — D'ordre judiciaire, 976. — Administratives, 977. — Contentieuses, 1003. — Arrêtés du maire, 995.
MAIRES ET ADJOINTS DE LA COMMUNE DE LYON, 1126.
MAIRES ET ADJOINTS DE LA COMMUNE DE PARIS, 1114.
MAÎTRE DE LA MARCHANDISE DE L'EAU, 1108.
MAÎTRES DES COMPTES, 379.
— DES REQUÊTES au conseil d'État, 120.
MANDATS DE PAIEMENTS, 357. — Formalités, 360.
MARCHEPIED, 1432.
MARCHÉS DE FOURNITURES, 92°.
MARCHÉS DE TRAVAUX PUBLICS. — Adjudication, marché de gré à gré. — Régie simple. — Régie intéressée, concession, 916, note 3.
MATRICE DES RÔLES, 1495.
MER TERRITORIALE, 1413.
MINISTRES, 72. — Organisation, 73. — Conseil des ministres, 75. — Responsabilité ministérielle, 78. — Attributions administratives, 84. — Contentieuses, 95 — Procédure, 103. — Voies de recours, 104.
MUNICIPALITÉS DE CANTON, 843.
MUTATIONS DE COTES, 710.

N

NATURALISATIONS, 150.
NOTABLES, 841.
NOMS DES RUES, 1331.
NUMÉROTAGE DES MAISONS, 1331-1°.

O

Oblations, 197.
Occupation temporaire, 1280.
Octrois. — Notions historiques, 1650. — Etablissement et suppression, 1652. — Matières soumises aux droits, 1655. — Administration de l'octroi, 1656. — Du transit et de l'entrepôt, 1662. — Du contentieux, 1666.
Opérations cadastrales. — Délimitation, 1485. — Triangulation, 1486. — Arpentage, 1487. — Classification, 1489. — Classement, 1491. — Tarif des évaluations, 1492. — Etats de sections, 1494. — Matrice des rôles, 1495. — Rôle cadastral, 1496.
Ordonnance de paiement et de délégation, 357.
Ordonnancement, 355. — Ses conditions, 359.
Ordonnateurs, 325. — Compétence, 356. — Ordonnateurs secondaires, 358. — Contrôle de la Cour des comptes, 422.

P

Passavant, 1593.
Passe-debout, 1595.
Pavage, 1331-1°.
Parloir aux bourgeois, 1108, note 1.
Pays d'État et pays d'élection, 436.
Péréquation de l'impôt, 1508.
Plus-values. — Compétence, 732. — Plus-values par compensation, 733.
Police municipale, 989. — Rurale, 991.
Ports francs, 1586.
Préemption (droit de), 1255, 1376 et 1572.
Préfet. — Organisation des fonctions préfectorales, 505. — Attributions administratives, 511. Procuration d'action, 517. — Arrêtés préfectoraux, 519. — Attributions contentieuses, 528.
Préfet de police. — Attributions, 540, 1103.
Préfet du Rhône, 1125.
Préfet de la Seine. — Attributions, 539, 1107.
Président de la République, 61, 71.
Prestations en nature, 1360.
Prévôts des marchands, 1108.
Prises maritimes, 158. — Procédure, 164.
Procès des communes. — Représentation judiciaire de la commune, 926. — Autorisation de plaider, 930. — Cas où l'autorisation n'est pas nécessaire, 947. — Règles générales de procédure, 952. — Exécution des jugements, 953. — Transactions, 955. — Acquiescement, 959. — Désistement, 958.
Procuration d'action, 517.
Procureur de la commune, 411.
Procureur général a la Cour des comptes, 382.
Procureur général syndic, 439.
Procureur-syndic de district, 440.

Q

Quarteniers, 1108.

R

Rachat de chemins de fer, p. 596, note.
Rayon-frontière, 1582.
Receveur municipal, 900.
Recueil méthodique du cadastre, 1480.

REDEVANCE SUR LES MINES, 561.
RÈGLEMENTS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, 66.
RÈGLEMENT DE JUGES, 223.
RESPONSABILITÉ DES COMMUNES, 958.
RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE, 78.
RÔLE CADASTRAL, 1496.
ROUTES. — Classification des routes, 1297. — Classement, 1301. — Déclassement, 1302 — Servitudes, 1306.
RIVAGES DE LA MER, 1407.
RUES. — Ouverture, 1331. — Pavage, 1331-1°. — Trottoirs, 1331-2°. — Noms des rues, 1331-3°. — Numérotage des maisons, 1331-4°. — Éclairage des rues, 1331-5°. — Droits de voirie, 1331-6°. — Suppression des rues, 1332. — Police des rues, 1333.
RUES DE PARIS, 1326.

S

SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PRÉFECTURE. — Organisation, 542. — Attributions, 543.
SECTIONS DE COMMUNES. — Leur formation et suppression, 853. 865. — Actions judiciaires, 948.
SÉNATUS-CONSULTE du 16 thermidor an X; 35. — Du 28 floréal an XII; 35.
SÉNAT, 39.
— CONSERVATEUR, 30.
SÉPARATION DES POUVOIRS administratif et judiciaire, 42.
SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE. — De fouilles ou d'extraction de matériaux, 723. — D'alignement, 176. — De halage et de marchepied, 1432.
SOUS-PRÉFET. — Historique, 775. — Organisation, 776. — Attributions administratives, 781. — Attributions contentieuses, 784. Voies de recours, 785.
SUBDÉLÉGUÉ, 436.
SYNDICATS FORCÉS, 1459.

T

TABLES DE MARBRE, 51.
TARIFS DES CHEMINS DE FER. — Généraux, 1315; note 1, n° 1. — Exceptionnels, n° 2. — Spéciaux ou conditionnels, n° 3. — Différentiels, n° 4. — Communs, n° 5.
TARIF DES ÉVALUATIONS, 1492.
TAXE D'AFFOUAGE, 882, 889-2°.
TAXES ASSIMILÉES, 1567.
TAXE DES BIENS DE MAINMORTE, 1569.
TAXE MUNICIPALE SUR LES CHIENS, 889-13°.
TAXE DE PAVAGE, 1331-1°.
TIMBRE. — De dimension, 1606. — Proportionnel, 1606. — Ordinaire, 1607. — Extraordinaire, 1607. — Mobile, 1607.
TRAITES FORAINES, 51.
TRANSIT, 1594.
TRAVAUX CIVILS URGENTS, 1272.
TRAVAUX MILITAIRES. — Ordinaires, 1277. — De fortifications urgents, 1278. — Occupation temporaire, 1280.
TRAVAUX PUBLICS. — Définition, 716. — Interprétation des clauses des marchés, 718. — Indemnités pour terrains pris et fouillés, 723. — Pour torts et dommages, 728.
TRAVAUX DE LA MARINE, 1282.
TRÊVES PÊCHERESSES, 1416.
TRIAGE (droit de), 873. — Révocation des triages, 874.
TRIBUNAL DES CONFLITS, 307.
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, 51 à 55.
TRIBUNAT, 28.
TROTTOIRS, 1331-2°.
TUTELLE ADMINISTRATIVE, 680.

U

Usines, 1433.

V

Veto, 14.
Vicaires capitulaires, 198.
Villes rédimées, p. 751, note 1.
Virements de crédits, 493.
Vœux. — Du conseil général, 639. — Du conseil d'arrondissement, 129. — Du conseil municipal, 1097.
Voies et moyens, 330.
Voirie. — Définition, 1291. — Grande voirie, 1297-1329. — Petite voirie, 1330. — Voirie urbaine, 1331-33. — Voirie vicinale et rurale, 1334.

FIN DE LA TABLE ALPHABÉTIQUE

CHANGEMENTS SURVENUS PENDANT L'IMPRESSION

Pendant l'impression de cet ouvrage, plusieurs changements ont été opérés. Des lois nouvelles ont été promulguées et un projet de loi a été présenté.

§ 1er. — Changements dans les ministères.

Sous le ministère Gambetta, il y avait douze départements ministériels. Les Beaux-Arts, auxquels on avait joint certains services des Travaux publics et de l'Instruction publique avaient été érigés en ministère. L'Agriculture avait été détachée du Commerce. Les colonies avaient été données au ministère du Commerce et les Cultes à l'Instruction publique. Aujourd'hui, il y a onze ministères : 1° Affaires étrangères ; 2° Justice ; 3° Intérieur ; 4° Instruction publique et Beaux-Arts ; 5° Finances ; 6° Guerre ; 7° Marine et Colonies ; 8° Travaux publics ; 9° Agriculture ; 10° Commerce ; 11° Postes et Télégraphes. L'Algérie n'est plus dans la dépendance spéciale d'un seul ministère. Elle est dans la condition d'un département français et correspond directement avec chacun des grands services auxquels elle est rattachée.

§ 2. — Loi du 28 mars 1882 sur l'élection des maires et adjoints.

D'après l'article 2 de la loi du 12 août 1876, les maires et adjoints étaient nommés dans les chefs-lieux de dé-

partement, d'arrondissement et de canton, parmi les membres du conseil municipal, par décret du président de la République. La loi du 28 mars 1882 attribue leur nomination aux conseils municipaux (1).

§ 3. — Loi du 5 avril 1882.

Aux termes de l'article unique de cette loi sont abrogées les diverses dispositions législatives et réglementaires exigeant l'adjonction des plus imposés, soit en matière d'impositions extraordinaires ou d'emprunts à voter par le conseil municipal, soit en toutes autres matières (2).

§ 4. — Projet de loi d'organisation cantonale.

Ce projet, déposé dans la séance du 20 mars 1882, a pour but d'ériger le canton en unité administrative, organe intermédiaire entre les communes et le département. Déjà un certain nombre de services publics y sont centralisés. Le canton est le siège du juge de paix, du percepteur, de la brigade de gendarmerie. Il forme l'unité électorale pour les élections départementales. C'est au canton que se préparent et s'accomplissent les opérations du cadastre, du recrutement et de la formation de la liste du jury. Le projet reconnaît la personnalité civile du canton, l'autorise à accepter des dons et legs en vue de la fondation d'établissements d'utilité cantonale, et lui constitue un budget à l'aide de certaines ressources abandonnées jusqu'ici aux communes (3). Sont attribués au budget cantonal : 1° deux des huit centimes sur le principal de la contribution des patentes

(1) *Journal officiel* du 29 mars 1882.
(2) *Journal officiel* du 7 avril 1882.
(3) Dans un grand nombre de pays on rencontre des réunions de communes investies de la personnalité civile et chargées de pourvoir à certains services, telles que l'*Union des paroisses* en Angleterre, *le Cercle* en Autriche, le *Volosth* en Russie et le *Bailliage* en Danemark.

affectés aux budgets communaux; 2° un tiers du produit de la taxe des chiens; 3° un tiers du produit des permis de chasse; 4° le produit des amendes perçues au profit des communes. Provisoirement, les conseils d'arrondissement sont maintenus. L'article 4 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui confère aux conseillers d'arrondissement pris individuellement une fonction électorale, ne permettait pas, en effet, de les supprimer. Ils peuvent donc encore se réunir pour émettre des vœux sur les divers services publics intéressant l'arrondissement : mais les diverses fonctions consultatives et délibératives qui leur étaient conférées par les lois seront exercées désormais par les *conseils cantonaux* qui se composent : 1° des membres du conseil général et du conseil d'arrondissement élus par le canton; 2° des délégués des conseils municipaux du canton en nombre égal à celui des communes (1).

(1) Nous avons vu que la Constitution de l'an III avait distingué entre les communes au-dessus de 5,000 habitants auxquelles elle conférait une vie propre et les communes au-dessous de 5,000 habitants, qu'elle groupait en une municipalité cantonale. Il résultait de cette organisation que la personnalité civile des communes rurales était absorbée par celle du canton. Aussi la Constitution de l'an III ne laissa-t-elle aucun regret, parmi les habitants des campagnes, quand elle fut remplacée par la loi du 28 pluviôse an VIII dont la loi rendait à chaque commune son conseil municipal tout en subordonnant ses délibérations à l'approbation préfectorale. Toutefois, le souvenir de cette tentative malheureuse d'organisation cantonale n'avait pas découragé les hommes d'Etat et les publicistes. La Constitution de 1848 posa le principe de la création des conseils cantonaux, substitués aux conseils d'arrondissement, et en renvoya l'organisation à une loi. Un projet de loi dans ce sens fut déposé par M. Raudot, mais ne put venir en discussion par suite de la dispersion violente de l'Assemblée législative. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 10 août 1871, plusieurs membres de l'Assemblée nationale proposèrent la substitution de conseils cantonaux aux conseils d'arrondissement. C'est pour répondre à cette préoccupation que la loi de 1871 prit soin de réserver la question en évitant de prononcer ce mot : *conseils d'arrondissement* et en se servant de l'expression : *conseils compétents*. (V. *l'exposé des motifs présenté par M. Goblet, ministre de l'intérieur.*)

3935-81. — Corbeil. Typ. et stér. Crété.